

DEMOCRACIA E DESIGUALDADE POLÍTICA NOS CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

PEDRO CÉLIO ALVES BORGES

Seminário Nacional sobre Democracia e Desigualdades
GT “Novas Arenas de participação”

Universidade de Brasília – 23 a 26 de abril de 2012

Democracia e desigualdade política nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas

Autor: Pedro Célio Alves Borges¹

RESUMO - Os incentivos à participação configurados na Constituição de 1988 fazem proliferar instituições participativas no Brasil, que conformam um novo padrão da democracia. De um lado essa *nova institucionalidade* favorece a ampliação dos espaços de deliberação e controle social sobre as políticas públicas; de outro, um considerável rol de interposições e entraves reproduzem a legitimação de práticas políticas tradicionais. Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas figuram nesse panorama de ambivalências, como expressão do potencial e das dificuldades para se aprofundar o conteúdo popular da democracia na sociedade brasileira. De início, a enorme diversidade conselhistas nos mais de 5.500 municípios indica a extensão e o grau dos avanços obtidos. Ainda assim, desigualdades da participação no interior dessas instâncias (oriundas de situações de renda, constrangimentos simbólicos, trajetórias políticas dos conselheiros, etc.), limitam severamente o seu impacto. Aqui reunimos informações de pesquisa sobre o universo dos conselhos em Goiânia e sua Região Metropolitana, com o objetivo de avaliar a natureza do fenômeno em contexto da democracia representativa.

Palavras-Chave: Participação; Desigualdade; Democracia; Conselhos Gestores no Brasil.

¹ Dr. pela UnB e Prof. Adjunto na Faculdade de Ciências Sociais da Universidade Federal de Goiás

I. APRESENTAÇÃO

As reflexões adiante tratam do potencial de mudanças apresentado por recentes experiências de participação popular nas esferas políticas de sociedades da modernidade periférica. Será abordada uma modalidade participativa oficializada na vida pública brasileira através da Constituição Federal de 1988, os Conselhos Gestores de Políticas Setoriais (CGPS). Para tanto, seguimos um plano de investigação com objeto definido nos contextos sociopolíticos de cinco CGPS da Região Metropolitana de Goiânia (RMG). São eles: Conselho Municipal de Saúde/Goiânia; Conselho Municipal de Meio Ambiente/Goiânia; Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente/Goiânia; Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente/Aparecida de Goiânia; e Conselho Municipal de Saúde de Trindade².

De início, prosseguir no esforço de estudar os CGPS, bem como almejar um balanço do que já se tem acumulado, deriva da necessidade de explorar as vertentes que se empenham em ressaltar as implicações da participação popular nos contextos empíricos da democracia. Em geral, as empreitadas nesse campo carregam um componente axiológico que, quase sempre de maneira exclusivista e antagonizada, ou valoriza a fluidez e operacionalidade das instituições representativas ou fixa-se em denunciar as lacunas e parcialidades do sistema político matizado em ordens sócio-econômicas desiguais e injustas. Resulta dessa dupla concentração que a interpretação política tem captado apenas inicialmente as consequências e o ineditismo presentes na expansão das arenas decisórias nos três níveis da administração pública desde a implantação dos mecanismos participativos no Brasil, do início dos anos 1990 até os presentes dias.

De maior notoriedade e mais reveladoras dos potenciais e desafios (políticos e teóricos) nesse campo são as experiências de *orçamentos participativos* (OP) e *conselhos gestores*³.

² A pesquisa tem campo empírico definido a partir de tipologia do IBAM para os CGPS. Nesta tipologia, os conselhos são agrupados em Conselhos de Políticas Públicas, Conselhos de Programas e Conselhos Temáticos (IBAM-1997). É desenvolvida junto ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia, da Faculdade de Ciências Sociais da Universidade Federal de Goiás, com previsão de ser concluída em julho de 2012.

³ A prefeitura de Porto Alegre foi pioneira na implementação do OP. Lá a experiência iniciou-se a partir de 1992 e manteve-se por quatro gestões consecutivas. Os *conselhos gestores* encontram nos conselhos municipais de saúde referências quase paradigmáticas tendo em vista o incremento democratizador que estes inoculam na gestão pública (AVRITZER, 2008; COELHO, 2004).

Outras formas inovadas de participação popular, simultâneas e entrecruzadas a estas duas, são as conferências temáticas e os planos diretores municipais.

Principalmente no âmbito dos municípios, cabe ressaltar um incremento participativo com tendências de alterar desenhos institucionais e práticas tradicionais de gestão, produzindo consensos que levam à mudança política. Nesse sentido, os germes de comportamento sócio-político que se desenvolvem nos CGPS confrontam com premissas decisivas tanto na concepção procedimental da democracia, quanto nos modelos inspirados meramente na supremacia ética do participacionismo.

Pretende-se que a compreensão a ser formulada sobre os CGPS possa agregar-se a um conjunto profícuo de hipóteses e indagações a respeito da ação coletiva e da participação e, dessa forma, problematizar os limites da democracia nos contextos de modernidade periférica, que tendem a subordiná-la e moldá-la sob os signos da desigualdade social e de culturas políticas elitistas e excludentes.

II. SUGERINDO O PROBLEMA E UMA HIPÓTESE

Os processos participativos institucionalizados em 1988 resultam em impactos mais visíveis nos municípios, âmbito mais acessível às percepções e ações dos usuários e às lógicas da descentralização. No entanto, também de imediato é constatável que muito há para explorar acerca dos componentes de mudanças sócio-políticas trazidos pelos CGPS e que estão na origem desses impactos. A notável heterogeneidade de cenários formados pela proliferação de conselhos gestores nos mais de cinco mil municípios do país tem sido diagnosticada na raiz desse desafio.

Embora reconhecendo precisão em tais diagnósticos, o segundo passo é declarar a sua validade tão somente introdutória, como interpretação. Prosseguem os desafios de elucidar aspectos da experiência conselheira para além de sua diversidade e de sistematizar indagações que relativizem os pressupostos decisivos nas abordagens até então adotadas.

Em que bases de compreensão cabe dimensionar as tensões e complementaridades surgidas entre as formas representativas (no exemplo mais recorrente, os vereadores) e a premissa de autonomia dos conselhos? A diferenciação das tendências de colisão que emergem

nas relações dos conselheiros com os titulares do Executivo (prefeitos e secretários) em meio às “contingências qualitativas”⁴ da política, até então predominantes nas análises, esgotam o repertório reflexivo requisitado pela necessidade dos conselheiros (como capital político) em suas atividades dentro dos conselhos? Ou, ao modo sinalizado em parte da literatura consultada, estas tendências estão fadadas a desprover os conselhos de sentido ético-político (ou de historicidade), conduzindo, no limite, a constatar reprodução dos padrões de cooptação, manipulação e tutela? Por último, como operacionalizar a variável “tamanho das cidades” (designada por indicadores de tipo “proporções de habitantes e territorialidade”; “eleitorado”; “arrecadação”; etc.) diante das questões anteriores, na avaliação da ação conselheira?

Reiterando, o argumento a orientar a proposta de análise aqui enunciada enxerga os CGPS como instâncias capazes de dar curso a efetivas transformações na administração pública do país e na cultura cívica dos brasileiros. Ressalva, contudo, o alerta de não se imputar à instância conselheira uma natureza previamente virtuosa e capaz, em si mesma, de promover a superação democrática dos vácuos e vícios institucionais na gestão de nossas cidades, que revertem em obstáculos aos direitos dos habitantes. Antes, enfatiza as mediações da política como campo de lutas hegemônicas, a serem devidamente equacionadas para se avançar na apreensão de tal significado.

III. CONDICIONANTES DA DESIGUALDADE POLÍTICA NA MODERNIDADE PERIFÉRICA

Passadas duas décadas da instalação dos primeiros CGPS, um razoável acúmulo de debates e publicações a respeito de sua efetividade como mecanismos de deliberação e controle de políticas públicas, bem como dos entraves a eles antepostos, deixa ver combinações inéditas nas formas institucionais da política, nas quais tendências de efetiva partilha do poder coexistem com a reprodução de padrões de cooptação, apatia e exclusão típicos de formações sociais marcadas por desigualdades crônicas, como sucede no Brasil.

⁴ O desenho institucional, a cultura política, a disponibilidade do Estado ou a tendência democrática de seus ocupantes temporários são as referências mais utilizadas para caracterizar as “contingências qualitativas” na análise dos conselhos.

Dinâmicas específicas nesses cenários passam a delimitar o exercício da cidadania e da gestão democrática, resultando também em um diversificado e complexo manancial de desafios teóricos para as ciências sociais. Os CGPS ganham relevo como arenas sociopolíticas particularmente nas maiores cidades, onde alguns eixos estruturantes das sociedades periféricas desenvolvem-se com maior velocidade e nitidez: liquidez das formas de sociabilidade, precariedades nas condições materiais à vida da maioria dos habitantes, redefinições sucessivas de profissões e identidades, segregação social e incerteza quanto aos efeitos do progresso e do consumismo.

Ao institucionalizarem-se, tais dinâmicas participativas promovem contra-tendências de socialização e de aprendizado cívico dos indivíduos e grupos, que ultrapassam as tradicionais formas de negociação e lutas de poder e redefinem os matizes políticos fundadores do vínculo social, reforçando a reflexividade, a solidariedade e a autonomia dos governados face às estruturas sistêmicas do Estado e do mercado. Dessa forma, aqui se assume a visão de que, os entraves e dilemas vividos nesse primeiro ciclo das *instituições participativas* pós-1988 relacionam-se, em especial, às indefinições e tensões próprias de sua coexistência com as estruturas e a cultura representativas dominantes no país; e que, malgrado os cenários de reprodução (e retração democrática) daí decorrentes, sua atuação favorece o envolvimento dos cidadãos nos processos decisórios e o controle social sobre as políticas públicas, no sentido de uma cultura democrática.

Considerada essa dúplici assertiva na qualificação política dos conselhos, buscamos referências teóricas para nossas reflexões no campo dedicado a pensar a democracia nas sociedades periféricas, que tardiamente introduzem nas rotinas de suas populações majoritárias os requisitos da modernidade política. Essa abordagem enfatiza que as assimetrias estruturais presentes na vida e nas experiências dos atores políticos que adentram as arenas de decisão, implementação e controle de políticas públicas configuram-se como variáveis decisivas para a consistência de hipóteses sobre a qualidade e efetividade da participação. Nesse aspecto, nossa proposta necessariamente dialoga com vertentes de interpretação que contextualizam as mudanças contemporâneas no âmbito das relações entre sociedade e Estado, enxergando as lógicas de tensões e consensos como eixos que normatizam a ação coletiva e as modalidades de ampliação da esfera pública.

De posse dessa concepção de política, os dados empíricos utilizados apoiarão o objetivo de examinar as articulações que se desenham entre formas institucionais da representação e mecanismos de intervenção direta dos indivíduos e grupos na gestão pública. Sob este recorte, enxergamos na realidade participativa nos conselhos “espaços de interação intersubjetiva” entre atores politicamente referidos, sujeitos portadores de vontades e representantes de grupos precedentes, que interagem e se confrontam por meio de suas capacidades comunicativas (BOURDIEU, 1989; HABERMAS, 2003). Os modos destes agentes expressarem em reuniões as suas percepções e negociarem as demandas dos seus campos setoriais de origem, revelando discursos e posicionamentos, tal como os documentos e dados relativos ao papel político por eles desempenhados, constituem balizas essenciais para organizar os levantamentos de campo que realizamos e utilizamos no apoio a nossas incursões teóricas.

A adoção dos CGPS como objeto para pensar avanços e entraves à democracia no Brasil abre possibilidades para a interlocução em pelo menos três domínios-chave da literatura política que, articulados numa mesma abordagem, como aqui estamos tentando, pode impulsionar a compreensão da questão democrática nas grandes cidades: as potencialidades democráticas da participação política; o enfoque das questões sociais urbanas como questões metropolitanas; e, por último, a conexão desses dois planos, na *forma* conselhos gestores. Os próximos tópicos procuram sistematizar a visualização desses domínios, aproximando alguns de seus conteúdos aos panoramas empíricos de uma metrópole regional (RMG).

III.1 PARTICIPAÇÃO E DEMOCRACIA

Já nas origens da modernidade o tema da participação política associa-se a expressões centrais na compreensão e operacionalização da democracia: descentralização, poder local, autonomia, cidadania. Desde então, a natureza da “adesão do indivíduo à ordem”, ou dos vínculos que definem a vida em comunidade (a *polis*), suscita indagações teóricas constantes e acaloradas (PATEMAN, 1992). Diferentes filiações interpretativas designam significados consistentes ao termo *participação*, restando inócuos os esforços, ainda hoje levados a cabo, de fixá-lo a determinada ordem conceitual ou ideológica. Parece pacífico que a garantia da

participação não outorga significado à democracia, embora dele seja parte necessária. (UGARTE, 2004)

Na linhagem do liberalismo clássico, a liberdade individual erige-se em premissa ética da ordem social e assume os lemas de conter a intervenção do Estado e fortalecer a sociedade civil. O Estado é reduzido a matriz de obstáculos ao empreendimento e à participação e, no limite, de impedimentos ao acesso às informações necessárias “a que eles [os cidadãos] possam manifestar suas preferências antes que as decisões sejam tomadas”. O critério moral a ser preservado e traduzido em positividade jurídica é o da competição; a ausência de travas à livre iniciativa atua para potencializar as melhores habilidades dos indivíduos, incentivando-os a ações que fortaleçam a integração social. “A participação liberal [na forma corporativa ou comunitária] se baseia, portanto, em um princípio de democracia de que todos os membros da sociedade são iguais e a participação seria o meio, o instrumento para a busca de satisfação dessas necessidades”. (GOHN, 2007; p. 15-16).

Contudo, ao tratar dos conflitos e tensões próprias das sociedades complexas, o liberalismo acentua o alerta contrário aos efeitos instabilizadores da participação sobre as instituições, pois eles tendem a inviabilizar os fluxos e finalidades do sistema político. Os princípios do governo representativo, enunciados principalmente por Locke e Mill, amadurecem e revestem-se de atualização intelectual na preocupação com a estabilidade das instituições.

Vem daí a tendência dos “teóricos atuais da democracia”, como Pateman nomeia os herdeiros do liberalismo nos dias atuais, de minimizarem os escopos da participação, através das ênfases que enxergam “nos perigos inerentes à ampla participação popular na política”. Altamente envolvidos pelos acontecimentos marcantes das décadas iniciais do século XX, que desembocam na combinação de participação de massas e regimes políticos totalitários, nomes expressivos das ciências sociais como Mosca, Pareto, Michels, Weber e, depois, Schumpeter dão vigor aos argumentos antiparticipativos. Mesmo sem questionar o ideal da democracia (e ressalvadas as distinções), seus modelos colocam sob suspeita a formulação dos “clássicos” a respeito da participação (PATEMAN, op. cit. 11).

Tal primazia à estabilidade (alçada a parâmetro normativo liberal contemporâneo) resultou em hegemonia na análise acadêmica da política, levando a definir, de maneira geral, temas e objetos de pesquisa no universo intrínseco ao funcionamento e aos requisitos de eficiência das instituições representativas (a “engenharia institucional”), tratadas como entes

sempre desprovidos de historicidade e quase sempre, em essência, imunizadas dos conflitos envolventes.⁵

Na abordagem da participação inaugurada por Rousseau, de desenvolvimento paralelo ao do campo liberal, a ação permanente dos indivíduos nos espaços de decisão e fiscalização dos negócios públicos ocupa o centro das indagações, objetos e hipóteses de pesquisa. A intervenção direta nos processos deliberativos constitui o cerne da concepção de *vontade geral*, eixo para compreensão do sistema político descrito em *O contrato social*.

“...em sua teoria [de Rousseau], a participação é bem mais que um complemento protetor de uma série de arranjos institucionais: ela também provoca um efeito psicológico sobre os que participam, assegurando uma inter-relação contínua entre o funcionamento das instituições e as qualidades e atitudes psicológicas dos indivíduos que interagem dentro dela.” (PATEMAN, op. cit. – p. 35)

Nesse trecho, a autora capta com precisão os elementos de Rousseau que posteriormente são alçados a referências fundadoras da democracia participativa. Em síntese, há a função educativa, em que o indivíduo que participa desenvolve melhor o domínio mental de seus próprios impulsos e distingue-se como cidadão público e como cidadão privado. Além disso, ele exercita a liberdade e o controle “sobre o curso de sua vida e sobre a estrutura do meio em que vive”, de modo a facilitar seu comprometimento com as decisões coletivas e resultar na identificação com a *vontade geral*.⁶ A terceira vantagem adicional da participação direta, seus defensores apontam na *integração social* promovida pela inserção nas questões públicas. A experiência nas decisões, eles insistem, reforça o sentido de pertencimento à comunidade⁷.

⁵ Duas configurações exemplares dessa validação desconfiada (ou minimalista) da participação, ainda que aparentem distanciamento do elitismo schumpeteriano e, ademais de às vezes enaltecem padrões participativos, estão na “poliarquia”, de Dahl, e na “defesa das regras do jogo”, de Bobbio. (BOBBIO, 1989; DAHL, 1997)

⁶ Cabe lembrar aqui a conhecida passagem de Rousseau, em que a noção de liberdade mostra-se intrinsecamente vinculada à participação: “a liberdade como a obediência à lei que alguém prescreveu a si mesmo” (PATEMAN, op. cit. – p. 39).

⁷ “É a ênfase nesse aspecto da participação [funções educativa e de integração] e sua posição no centro de suas teorias que constituem a contribuição distintiva dos teóricos da democracia participativa para a teoria democrática como um todo” (PATEMAN, idem – 35)

Em virtude dessas implicações, a concepção participativa da democracia articula-se teórica e historicamente à esquerda, sob os epítetos de “revolucionária” ou “radical”. Todavia, tal afinidade não é exclusiva e nem suficiente para se desconhecer as elaborações de importantes teóricos do liberalismo no sentido da participação direta. Pateman escapa desse reducionismo quando enxerga em Mill *fundamentos claramente participativos*, sem se desligar das influências recebidas das doutrinas representativas na origem de sua formação⁸. Para ele, o aspecto empresarial (administrativo) do governo não conforma um “Estado idealmente melhor (...), mesmo se bem conduzido e capaz de ver tudo”, caso não produza a função educativa inerente às ações políticas. E somente no contexto de instituições populares (participativas), emenda Mill, o espírito público encontra possibilidade de se desenvolver. A ênfase na função educativa da participação é um dos aspectos que, conforme Pateman, permite aproximar Mill a Rousseau. (PATEMAN, op. cit. – p. 45)

Se Mill reforça a premissa de Rousseau ao tratar da função educativa, no aspecto da descentralização do poder, além de reforçá-la a amplia, dada a importância que ele designa à participação dos cidadãos na escala local das sociedades complexas. Por essa via, agora, Mill vai claramente compartilhar as noções de Tocqueville, outro luminar do liberalismo, sobre participação e associativismo. O governo nacional e o sufrágio universal perdem eficiência democrática, segundo Mill, se o indivíduo não for preparado para essa participação a um nível local. As qualidades necessárias à participação nos Estados e governos “das grandes sociedades” (Mill tem em mente as sociedades industriais) devem ser fomentadas e desenvolvidas no plano local (PATEMAN, idem). Aqui os indivíduos aprendem a se autogovernar, cumprindo-se o *verdadeiro* efeito educativo da participação.⁹

III. 2. MUDANÇA POLÍTICA NAS METRÓPOLES DA PERIFERIA

⁸ Pateman ressalta ambigüidades de Mill a esse respeito: “Mill jamais rejeitou completamente esses primeiros ensinamentos e, no final da vida, sua teoria política compunha-se de uma mescla das influências que o haviam afetado” (PATEMAN, op. cit. – p. 42). Diretamente em Mill, ver os capítulos 1 a 4, de *Considerações sobre o Governo Representativo* (MILL, 1981).

⁹ “Não aprendemos a ler ou a escrever, a guiar ou a nadar apenas porque alguém nos diz como fazê-lo, mas porque o fazemos, de modo que será somente praticando o governo popular em pequena escala que o povo terá alguma possibilidade de aprender a exercitá-lo em maior escala” (MILL, apud PATEMAN, idem, ibidem – p. 46)

A organização da produção, as definições dadas ao território, às vias de circulação e aos edifícios, bem como a regularidade das instituições e os modos de vida nas cidades brasileiras expressam não somente a urbanização do país. Refletem também os potenciais de cooperação, os conflitos e dilemas que articulam a sociedade no tempo presente. Tanto dizem respeito a moradores, autoridades e investidores, como desafiam as vivências culturais e as práticas de mando e obediência até então estáveis.

Nos grandes centros urbanos, incômodos antigos se reproduzem e se agravam acumulando problemas e perplexidades. Chegam a situações de crueza e dramaticidade que, não obstante manifestarem-se generalizadamente, penalizam com maior contundência as famílias e grupos que habitam bairros e vilas vulneráveis aos desajustes e monopólios do mercado; às irracionalidades do planejamento e da deterioração ambiental; às omissões de governantes e a outras lógicas elitistas do sistema político.

Ao se metropolizarem, as cidades compartilham e subordinam-se às regras dos processos que consistem em bem mais do que conurbar a ocupação de territórios contíguos. A realidade metropolitana instala-se à medida que questões como as do transporte coletivo, da saúde pública, dos recursos hídricos e áreas verdes, da criminalidade, do desemprego e da habitação passam a demandar abordagens e tratamento intermunicipal cada vez mais consistente por parte administradores, dos movimentos reivindicativos, de pesquisadores e da imprensa. (RIBEIRO, 2004; SOUZA, 2005; MOURA e CINTRA, 2011)

Nesta face das metrópoles, os reflexos das formações sociais da modernidade periférica erigidas sob fortes desigualdades estruturais e déficits de cidadania ganham proeminência, como herança histórica de um passado em que o papel do Estado notoriamente se afirmou pela omissão ou pelas relações políticas de clientelismo e tutela¹⁰.

O censo de 2010 registrou 84,4% do total de brasileiros nas cidades e quase a metade (48%) nas áreas metropolitanas¹¹. Isso quer dizer que as pressões por infra-estrutura urbana e as

¹⁰ Sobre o peso da herança de desigualdades para a configuração social brasileira, fundada no passado colonial-latifundiário e escravocrata do país, ver CARVALHO, 2000; ELISA REIS, 1998. Sobre a questão da participação e da configuração urbana na modernidade periférica, ver MARICATO, 1996; RAUTA RAMOS e BARBOSA, 2002; SOUZA, 2003; NOGUEIRA, 2004.

¹¹ Não há critério consolidado para que um conjunto de municípios no Brasil obtenha a condição legal de região metropolitana (RM). Conceitualmente, RM constitui uma unidade territorial de planejamento e gestão compartilhada. Há na legislação uma variedade de denominações: vinte são denominadas Regiões Metropolitanas, três são Regiões Integradas de Desenvolvimento (RIDE) e duas são chamadas Aglomerações Urbanas. O marco legal para as primeiras RMs brasileiras foi a Lei Complementar n. 14/1973, que sob auspícios do regime político centralizado e tecnocrático cria oito RMs. Com a

diferentes dimensões da desagregação societária nelas se estruturam com mais rapidez e loquacidade, transbordando das capitais para os municípios próximos. As áreas de aglomeração urbana unificam a ocupação territorial e promovem o compartilhamento de problemas ao ponto de anular limites formais e identificações para o pertencimento civil. Do ponto de vista prático, a questão urbana torna-se principalmente questão metropolitana (SOUZA, 2005), dominada por visíveis indefinições e lacunas no planejamento e na gestão pública.

Metrópole *regional* (RIBEIRO, op. cit.) e *emergente* (SOUZA, op. cit.), Goiânia apresenta problemas de natureza semelhante aos das demais metrópoles do país. Com relação aos painéis da desigualdade social, ela carrega a singularidade de situações extremas. Documentos da ONU divulgados em 2009 e 2011 apontaram a capital goiana como a mais desigual entre as capitais brasileiras e, também, a décima cidade no ranking mundial de desigualdades urbanas¹². Ademais à perplexidade e constrangimentos causados entre governantes e na opinião pública local, esses índices introduziram um paradoxo nos discursos e pautas usadas para traçar a imagem Goiânia, costumeiramente orientados por indicadores de alta qualidade de vida, fortes dinamismo e atrativos econômico-ocupacionais (LIMA e MOYSÉS, 2009); baixos índices de favelização e “habitações subnormais” (FREITAS e MARTINS, 2009); topografia plana e modernidade urbanística (BERNARDES, 1999; MANSO, 2001; GONÇALVES, 2002); políticas ambientalmente corretas (MARTINS JR., 1996), etc.¹³

Do ponto de vista da política, percebe-se primeiramente uma nítida redução na capacidade das instituições representativas tradicionais expressarem e/ou canalizarem as negociações das demandas básicas da cidade, ou de seus cidadãos, referentes a serviços de

democratização, e a partir da Constituição de 1988, a atribuição de criar RMs descentraliza-se para os estados, o que diversifica ainda mais a caracterização de “metropolitano” e dá base para que alguns analistas incluam no conjunto figuras territoriais como “colares metropolitanos” e “áreas de expansão urbana” (SCHASBERG e LOPES, 2011). Totaliza-se, então, 42 unidades institucionalizadas como RMs no Brasil. (BRASIL-IBGE, 2011).

¹² O ranking foi divulgado em dois documentos da ONU: “O Estado Mundial das Cidades 2008/2009”, que subsidiou o Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-Habitat) e “O Estado das Cidades do Mundo 2010/2011: Unindo o Urbano Dividido”, apresentado na abertura do V Fórum Urbano Mundial da Organização das Nações Unidas (ONU), realizado no Rio de Janeiro em 19.03.2010. Conforme os critérios da ONU, coeficientes acima de 0,4 (índice de Gini) superam a chamada linha internacional de perigo. O índice de Goiânia, em 2010 foi 0,65. (Ver: ESP, 2010; e ONU, 2011).

¹³ “Se Goiânia fosse um país, seria o segundo mais desigual do mundo, atrás apenas da Namíbia”. Essa foi a leitura dos dados sobre concentração de renda na RMG que prevaleceu em influentes redes de comunicação virtual, como o Wikipedia http://pt.wikipedia.org/wiki/Regi%C3%A3o_Metropolitana_de_Goi%C3%A2nia.

saúde, moradia e emprego, e também aquelas relativas às carências de segunda geração (mobilidade urbana, estética, consumo, lazer, etc. - CLARK,1997). Incontáveis enquetes de opinião e o noticiário cotidiano captam as essências subjetivas desse processo como desconfiança, indiferença e rejeição à sociedade política, inclusive às eleições definidas para melhorar ou substituir os seus agentes. É o propalado “mal-estar” com a política, presente na consciência do homem comum e nas pulsações do novo associativismo, base de uma característica decisiva da cultura política metropolitana (LECHNER, 1994). Também as modalidades de ação sindicais e/ou corporativas passam por alterações de fundo, no sentido de esgotamento das energias utópicas que até então orientavam e davam estrutura aos mapas cognitivos, discursos e guias para a ação coletiva (HABERMAS, 1987; NOVARO, 1994).

Em segundo lugar, a vertente da política que envolve administração e gestão do território também sofre visíveis efeitos, com lacunas na legislação para controlar lixões, nascentes e margens de córregos e para disciplinar o uso do solo e a especulação imobiliária. Isso gera vazios institucionais (RIBEIRO, 2004) ou, no limite, quadros anômalos (CHAVEIRO, 2007) em que as pressões e demandas das forças locais (lideranças comunitárias, associações de moradores, entidades ambientalistas, etc.) dificilmente conseguem conexões e encaminhamentos nos organismos do sistema político que sejam diferentes de protelações e de inoperância. Para ilustrar com cenas da RMG, nos espaços limítrofes dos municípios germina a ambiguidade dos “Nem”, semantização dada pelos moradores às regiões em que vicejam carências de planejamento, infra-estrutura e assistência social, dada a indefinição de seu pertencimento municipal e, em consequência, de não serem atendidas nem por uma prefeitura nem por outra (CHAVEIRO,op.cit.)

Nesse quadro, modalidades novas de interação dos habitantes coexistem e se articulam com os parâmetros anteriores da sociabilidade urbana. Trata-se de uma terceira dimensão da política, a ser captada por estudos das mudanças que instituem a vida metropolitana. Níveis heterogêneos de expressão de interesses e de participação tornam os contextos urbanos polifônicos e complexos, nos quais os vínculos de agregação, identidades e lealdades ocorrem tanto por impulsos primários e fugazes quanto por racionalizações ideológico-culturais, de modo a redefinir e ampliar os significados da ação social na esfera pública. Redes de solidariedade virtuais formam-se para debater o cercamento de áreas verdes na vizinhança ou o tombamento do coreto de uma praça, em nome da memória histórica do bairro. Disseminam-se

as convocações *on-line* para fiscalizar/divulgar o voto de um deputado regional em plenário ou mesmo para acompanhar o trâmite de algum projeto ou denúncia de corrupção. Descontado o que de prosaico e bizarro pulula nos blogs, twitters, facebook, okurt, etc., são crescentes os registros de que esses meios dotam de instantaneidade e potência as reivindicações e julgamentos sobre temas lançados à esfera pública, irradiando seus sentidos para universos sociopolíticos mais amplos.

De efeito até mais intenso, quando a exposição das mensagens políticas aos grandes públicos subordina-se à lógica das imagens e da espetacularização, sobrevêm a tendência de trivializar conteúdos e, por isso, subtrair suas capacidades de promover consciências reflexivas. Se as novas arenas do debate público não substituem automaticamente e nem moldam, de cima, a consciência coletiva e a intervenção autônoma dos cidadãos, conforme as críticas dirigidas aos pressupostos deterministas (HELD, 1987; LATOUR, 2004; KHAN, 2004), são eloquentes as modificações que elas provocam nas estratégias e potencialidades da comunicação política nas grandes cidades e metrópoles.

As iniciativas da ação direta pautadas na solidariedade (GIDDENS, 1996) compartilham tal incremento tecnológico ao operarem na produção de conflitos e consensos com vistas ao poder. Ao mesmo tempo, seus protagonistas assimilam discursos e bandeiras inovados, que ultrapassam a exclusividade antes imposta por critérios ideológicos cuja ativação dava-se, também exclusivamente, através dos partidos, dos sindicatos e profissões, do Estado, etc. A mobilização política vê-se liberada de automatismos e fidelidades prévias e adere a práticas da subpolítica (BECK, 1997), das políticas dialógicas (GIDDENS, 1996), das lutas por reconhecimento (FRASER, 2001) ou, ainda, leva-os a agregarem-se em nebulosas afetuais efêmeras cujo fator atrativo (ou distintivo) está em dispensar os ativistas de fidelidades ou disciplinas permanentes (MAFFESOLLI, 2002).

Assim visto, o universo da participação extra-institucional congrega quadros por demais variados, em que pontuam especificidades assentadas em localidades intra-urbanas, pertencimentos comunitários, identidades ocupacionais, percepções de carências e aspirações de consumo. Os conselhos gestores de políticas públicas aproximam-se um pouco mais desse universo de movimentos, vontades e vozes do que as instâncias da representação partidária-parlamentar, com a singularidade de facilitar a canalização das tensões e polêmicas para os meios decisórios oficiais.

III.3 OS CONSELHOS GESTORES NO BRASIL

Um consenso da literatura sobre processos participativos no Brasil, com foco nos CGPS, já se acumula e evidencia tópicos essenciais. De início, os estudos recortam objetos de investigação principalmente nos cenários das capitais e regiões metropolitanas, em que as tramas da vida social e política são tomadas pela complexidade e pelo pluralismo (DAGNINO, 2002; FUKS; PERISSINOTO; e SOUZA, 2004). Em segundo lugar, busca-se o significado dos conselhos com foco na institucionalização da democracia em nível local, muito embora haja também referências importantes sobre os conselhos nos planos estaduais e federal da ação pública (SANTOS JR.; RIBEIRO; AZEVEDO, 2004).

Quanto à contextualização histórica, a Constituição de 1988 sobressai como marco fundador, dados os seus estímulos aos arranjos participativos, que, aliás, concorreram para divulgá-la como “constituição cidadã”. Chega-se a identificar nas atividades dos CGPS as bases de uma nova institucionalidade participativa na política brasileira (DRAIBE, 1998; e TEIXEIRA, 2000).

Um quarto ponto a enfatizar neste rápido balanço dos centrados nos CGPS assenta-se na coincidência de classificar o alcance a que se propõem, se *descritivo* ou *analítico*. Essa postura tem a ver quase sempre com a nitidez das opções de pesquisa e com o escopo das reflexões. Nesses casos, os critérios de classificação procuram quantificar e delinear tipologias dos processos participativos, em geral com finalidades de comparação, conduzindo a um leque de indicadores bastante úteis em escala metodológica: a) perfis dos conselheiros (escolaridade, trajetória política anterior; constância participativa dos conselheiros, etc.); b) variedade dos conselhos quanto à sua composição; c) variações da paridade na representação setorial dos segmentos; d) efetividade dos recursos disponíveis e financiamentos institucionais para os conselhos implementarem as decisões tomadas; e) articulação entre conselhos, dos conselhos com órgãos de governo e com a sociedade civil; f) referências sobre a natureza deliberativa ou consultiva dos conselhos; etc. (IBAM, 1997; SANTOS JR.; QUEIROZ; AZEVEDO, op. cit; DAGNINO, op. cit; FUKS; PERISSINOTO; GONH, 2001; PESSANHA, CAMPANHAC; MATOS, 2006).

Semelhante facilidade para visualizar um consenso empírico não se verifica no terreno da interpretação. Proposições alternativas co-habitam as análises sobre os mesmos conteúdos e realidades captadas nos conselhos, inibindo generalizações e abstrações conceituais, sem que as razões para as ambivalências que daí surgem sejam suficientemente explicitadas. Percebe-se que as controvérsias teóricas mais notáveis têm a ver com os dilemas enfrentados pelos próprios membros dos conselhos e suas assessorias no âmbito dos embates e desafios em que se vêm mergulhados. (LUBAMBO e MIRANDA, 2007)

De início, encontramos um expressivo conjunto de leituras enxergando os conselhos como “ampliação da esfera pública”, na linha de Habermas (1986), que se realiza por mecanismos de descentralização do poder, reforço e autonomia das instâncias locais (TEIXEIRA, op.cit.). No limite teórico, nesses espaços são fermentadas dinâmicas que na prática equacionam “o desafio de articular democracia participativa e democracia representativa” (CARVALHO e TEIXEIRA, 2000). Na mesma linha, mas com alterações de ênfase, a inserção dos conselhos dá-se no campo temático da “institucionalização da participação”. (SANTOS JR.; QUEIROZ; AZEVEDO, op. cit.).

Sem necessariamente discrepar das vertentes anteriores, outra “ênfase” realça os conselhos como espaços de sociabilidade política, destacando as hierarquias e assimetrias que neles se estabelecem. Deste ângulo, os alerta relevantes alojam-se na falta de preparo técnico e político dos conselheiros, bem como na distribuição desigual dos recursos para a participação, o que conduz para se considerar na origem das questões centrais, mais do que os incentivos institucionais, os condicionantes sociais da participação (FUKS; PERISSINOTO; PESSANHA; CAMPANHAC; e MATOS, 2006). Não são raros os conselheiros indicados pela comunidade ou por usuários dos serviços públicos com baixa escolaridade e pouca experiência de ativismo social; às vezes eles “têm dificuldade de obter recursos para pagar uma passagem de ônibus para ir até uma reunião” (CACCIA BAVA, 2000). Atas de reuniões de alguns conselhos registram que poucos conselheiros utilizam a palavra, intimidados de falar, questionar e propor, como se essas fossem ações distantes de suas capacidades e atribuições.

Essa especificação sobre as assimetrias da participação nos conselhos conduz a um terreno de questões contraposto ao enfoque normativo das proposições anteriores, que fixam-se em enaltecer o seu significado político-institucional. O suposto que diferencia essa terceira postura (que, repetimos, não se coloca excludente das demais e com elas co-habita os mesmos

estudos) evita a adoção de uma aura teórica fadada a previamente abonar os conselhos: enxerga neles instrumentos virtuosos de democratização, mas que para garantirem essa vocação (CACCIA BAVA, op. cit.), *dependem* da capacidade de mobilizar pressões sociais e de se fazerem representativos dos segmentos particulares da sociedade.

A relativização aludida também se distingue por não omitir fragilidades notórias nas formas de participação dos representantes dos usuários e dos trabalhadores nos conselhos setoriais. Diante de casos extremos na pesquisa, os autores, até inadvertidamente, acabam mesmo concluindo pela nulidade dos fundamentos e finalidades de tal participação. Em consequência, argumenta-se que a paridade não deva fixar-se na garantia da equidade numérica dos diferentes segmentos, chegando ao problema (de difícil resolução prática e conceitual) das dimensões da hegemonia e dos diferenciais nos recursos simbólicos e práticos para a participação dos diferentes conselheiros (RAICHELIS, 2000).

Concorrem ainda para amenizar a noção sobre a eventual potência democratizadora dos conselhos o fato de alguns deles abdicarem, por um lado, de seu caráter deliberativo e, por outro, da função mediadora presente em sua concepção, sobretudo quando a representação dos segmentos passa por *desvios* às vezes inevitáveis em sua consecução. “Os usuários não são representados diretamente, mas por meios das entidades prestadoras de serviços que se auto-intitulam seus representantes” (RAICHELIS, op. cit. - p. 43). Dessa forma, a atuação dos conselheiros pode desprender-se das funções de liderança comunitária ou profissional pressupostas em sua origem e o conselho, como instância política, tende a se burocratizar e a cair na rotina institucional (RAICHELIS, idem).

Quanto à descentralização, as interpretações alusivas ao papel democratizador dos conselhos permitem trazer à baila dados relativos à inegável expansão dos espaços de participação e da multiplicação de atores a ocupá-los, como protagonistas nas competências decisórias sobre recursos orçamentários que descem dos níveis superiores da gestão pública para as esferas dos mais de 5.560 municípios no país. Quando se constata que em 2001 existiam 33.776 conselhos gestores no âmbito dos municípios brasileiros, é possível formar idéia sobre o seu potencial para a socialização da política. Com cerca de 20 integrantes em média, a base social dessa inovação participativa abrangia então uma massa de aproximadamente 700 mil pessoas, em um rol numeroso e diferenciado de cidades. Ressalte-se de início uma inserção qualificada de sujeitos políticos na esfera pública, dedicados a tarefas de deliberação,

fiscalização, etc. que ultrapassam os espaços formais da democracia representativa. Ainda que esse dado seja amenizado por situações contrárias à participação qualificada ou autônoma, ao modo relatado em linhas acima, ou pelo fato da metade dos conselheiros ser indicada por chefes dos executivos, instando a concluir pelos estigmas da manipulação e cooptação, ainda assim, resta considerar que centenas de milhares de indivíduos acabam envolvidas em cenários informativos e/ou decisórios de políticas públicas, adentrando no aprendizado da ética da responsabilidade (diria Weber) ou ampliando a esfera pública (Habermas).

Porém, a descentralização em si passa longe de equivaler à efetiva democratização. Na sua maioria, quando tratam dos conselhos, os governantes obedecem ao preceito da Constituição de 1988 sob intenções e ritos estratégicos: transferem para os municípios encargos e iniciativas, mas mantêm centralizado o controle de recursos para projetos sociais (entre outros, enfatizam este aspecto TEIXEIRA, op. cit.; SANTOS JR.; QUEIROZ; AZEVEDO, op. cit.; NOGUEIRA, 2004). O repasse de encargos segue a mesma linha também na descentralização do Estado para a sociedade civil, com efeitos semelhantes de retrainer o fortalecimento de seus agentes e formas organizativas perante o Estado.

Na relação com os governantes, outro fator empírico relevante para compreensão dos conselhos é evocado pela literatura. Avritzer destaca que a efetividade dos conselhos cai na dependência de contextos em que haja governantes identificados com os compromissos e concepções da democracia. Políticos tradicionais, descompromissados com movimentos ou concepções democráticas, tendem a não tolerar fontes de liderança contrárias aos de seus padrões de controle. Em que pese essa dependência dos governantes, o autor enxerga os conselhos gestores, entre as demais “instituições participativas” do pós-1988, como a que mais possibilita efetiva partilha de poder na sociedade brasileira (AVRITZER, 2008)¹⁴.

IV. CONSIDERAÇÕES FINAIS

¹⁴ Para estabelecer parâmetros de “validação democratizadora” das *instituições participativas*, Avritzer elabora um roteiro comparativo entre os conselhos de políticas públicas, o orçamento participativo (OP) e as assembleias para aprovação dos planos diretores municipais. Os primeiros são mais efetivos no aspecto da partilha de poder e o OP na promoção da participação “de baixo para cima”. Por sua vez, nos processos de elaboração dos planos diretores municipais a participação tende a ser homologatória.

O trabalho de campo que estamos procedendo junto aos seis conselhos da RMG e com previsão de estender-se até meados de 2012, já faculta resultados na análise que, embora parciais, permitem identificar praticamente na íntegra as situações detectadas por pesquisas precedentes em outras regiões metropolitanas sobre conselhos gestores. Deparamos com um rico universo de interações em que se pode verificar desde níveis primários de socialização política até efetivas práticas de intervenção, deliberação e controle de políticas e programas públicos setorialmente definidos. Neles manifestam-se componentes capazes de informar sobre a democracia brasileira e algumas de suas tendências de fundo, ainda insuficientemente considerados como objetos relevantes de pesquisa.

Não cabe simplificar essas manifestações e tendências em simplificações derivadas das predileções e simpatias dos estudiosos, que podem convertê-los mais em cúmplices das estratégias e destinos políticos em curso do que em agentes empenhados no alcance de vias consistentes e rigorosas para o conhecimento. De fato, às vezes é difícil não se *encantar* com as capacidades discursivas de conselheiros de origens e trajetórias humildes, mas de invulgar capital político adquirido fora de igrejas ou partidos, ou mesmo com a efetividade decisória e funcional de alguns conselhos, como as encontradas nos conselhos de saúde e nos conselhos tutelares, que atuam sob circunstâncias áridas e adversas à participação.

Do mesmo modo, presencia-se também com frequência (na verdade, um imenso predomínio numérico no contexto das experiências abordadas) momentos em que os conselhos prestam-se ao papel de arenas de cooptação e extensão dos mecanismos viciados e elitizantes que se impregnaram nas entranhas da formação republicana brasileira.

V. REFERÊNCIAS

AVRITZER, Leonardo. “Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático” in: *OPINIÃO PÚBLICA*, Campinas, vol. 14, nº 1 / Junho, 2008 - p. 43 a 64

BECK, Ulrich. “A reinvenção da política: rumo a uma teoria da modernização reflexiva”. in: GIDDENS. A., BECK, Ulrich e LASH, Scott. *Modernização Reflexiva*. SP: Ed. Unesp, 1997 – p. 11 a 71

BERNARDES, Genilda D. *Goiânia, cidade planejada / cidade vivida: cultura e discurso da modernidade*. Tese de doutorado – Departamento de Sociologia-UnB, 1999;

BOBBIO, Norbert – *O futuro da democracia. Uma defesa das regras do jogo* – RJ: Paz e Terra, 1989

BOURDIEU, 1989 – “Introdução a uma Sociologia Reflexiva”. In: *O poder simbólico*. Lisboa: Difel, 1989

BRASIL-FIBGE. “Censo 2010 aprimorou a identificação de aglomerados subnormais” in: http://www.censo2010.ibge.gov.br/todas_noticias.php - 15/12/2011 - colhido em 07/01/2012

CACCIA BAVA, Silvio. “Os conselhos como instrumento da sociedade civil” in: 2000.

CARVALHO, Maria do Carmo A.A. e TEIXEIRA, Ana Cláudia C. (Orgs.) *Conselhos Gestores de Políticas Públicas*. SP: Polis, 2000

CARVALHO, José M. *Cidadania no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000

CHAVEIRO, Eguimar F. “O espaço ambíguo e o território dos Nems”. *Goiânia, travessias sociais e paisagens cindidas*. Goiânia: Ed. Da UCG, 2007

COELHO, Vera S. P. “Conselhos de saúde enquanto instituições políticas: o que está faltando”. In: COELHO, V. S. P. e NOBRE, M. (orgs.) *Participação e deliberação – Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Editora 34, 2004.

DAGNINO, Evelina. *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. RJ: Paz e Terra, 2002.

DAHL, Poliarquia. *Participação e oposição*. São Paulo: Edusp, 1997

DE TOQUEVILLE, Aléxis. *Democracia na América*. SP: Ed. Abril / Col. Os Pensadores, 1981 – Excertos do Livro 1 – “As formas institucionais da sociedade política” – págs. 191 a 217; “O exercício do poder popular e suas bases” – págs. 219 a 271; Excertos do Livro 2 – “Observações sobre o destino político das sociedades democráticas” – págs. 307 a 317

DRAIBE, 1998; Sônia M. “A nova institucionalidade do sistema brasileiro de políticas sociais: os conselhos nacionais de políticas sociais” in: *Cadernos de Pesquisa do NEPP*. n. 35. Campinas: Unicamp, 1998 – p. 1-31.

O Estado de São Paulo. *Goiânia é a cidade mais desigual do Brasil* – <http://www.estadao.com.br/noticias/impreso,goiania-e-a-cidade-mais-desigual-do-brasil,526930,0.htm> – 18/03/2010 - Colhido em 18/01/2011

FRASER, Nancy. “Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça na era pós-socialista” in: SOUZA (Org.) *Democracia hoje – novos desafios para a teoria democrática contemporânea*. Brasília: Editora da UnB, 2001

FREITAS, Cesar A. L. e MARTINS, Juciano R. “Diagnóstico sócio-urbano da Região Metropolitana – Moradia”. In: LIMA, José J. F. e MOYSÉS, Aristides (orgs.) *Como andam Belém e Goiânia*. Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles / Letra Capital, 2009

FUKS, Mário; PERISSINOTO, Renato M.; SOUZA, Nelson Rosário de. *Democracia e Participação. Os conselhos gestores no Paraná*. Curitiba: Editora UFPR, 2004

GIDDENS, Anthony – Para além da esquerda e da direita – SP: Unesp, 1996

GONÇALVES, Alexandre Ribeiro. *Goiânia: uma modernidade possível*. Brasília: Ministério da Integração Nacional / Goiânia: UFG, 2002;

GONH, Maria da Glória. *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. São Paulo: Cortez, 2001

HABERMAS, Jürgen. “A nova intransparência. A crise do Estado de bem-estar social e o esgotamento das energias utópicas” in: *Novos Estudos* nº 18. SP: Cebrap, Set/1987

HABERMAS, Jürgen. “Política deliberativa – um conceito procedimental de democracia” in: HABERMAS, J. *Direito e democracia. entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Ed. Tempo Brasileiro, 2003

HELD, David. “A nova polarização dos ideais democráticos” e “O que a democracia deveria significar hoje?” In: HELD, David. *Modelos de democracia*. Belo Horizonte: Editora Paidéia, 1987 - p. 220 a 238 (Cap. 8) e p. 241 a 270 (Cap. 9)

IANNI, Octávio. “A política mudou de lugar” in: IANNI, DOWBOR e RESENDE (orgs.) IANNI, DOWBOR e RESENDE (orgs.) *Desafios da globalização* – Petrópolis: Vozes, 1997

IBAM. “Políticas sociais: novos desafios, novos paradigmas”. In: IBAM. *Conselhos Municipais e Políticas Sociais*. Rio de Janeiro: IBAM/IPEA, 1997;

KHAN, Abdul Waheed. In: JAMES, Barry. UNESCO. *Media- Conflict Preventions and reconstruction*. 2004. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001389/138983e.pdf>. Acesso em 30 Janeiro de 2011.

LATOUR, Bruno. “Se falássemos um pouco de política” in: *Revista Política e Sociedade* /Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política Vol. 1 n. 4 – Florianópolis:UFSC: Cidade Futura, 2004 – p. 11 a 40

LIMA, José J. F. e MOYSÉS, Aristides (orgs.) *Como andam Belém e Goiânia*. Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles / Letra Capital, 2009;

- LUBAMBO, Cátia W. e MIRANDA, Ana P. O que há de novo na análise da participação depois de duas décadas? In: AGUIAR, Sylvana Maria Brandão (org.). *Gestão Pública: práticas e desafios*. 1 ed. Recife: Bagaço, 2007, v. 1, p. 15-50.
- MANSO, Celina F. A. Goiânia: *Uma concepção urbana, moderna e contemporânea – um certo olhar*. Goiânia: Edição do autor, 2001
- MARICATO, Ermínia. *A metrópole na periferia do capitalismo*. São Paulo: Hucitec, 1996
- MILL, John Stuart. *Considerações sobre o governo representativo*. Brasília: Ed.UnB, 1981
- MOURA, Rosa e CINTRA, Anael. “Dinâmicas territoriais da população: primeiros resultados do Censo-2010”. In: *Nota Técnica IpardeS*. Curitiba: dez/2011 – disponível em http://www.ipardes.pr.gov.br/biblioteca/docs/NT_22_Primeiros_Resultados_Censo_2010.pdf
- NOGUEIRA, Marco Aurélio. “Gestão participativa, Estado e democracia” in: *Um Estado para a sociedade civil*. São Paulo: 2004 – cap. 3, p. 117 a 166
- NOVARO, Marcus. “Crise de Representação” in: *Novos Estudos SP*: Cebrap, 1995
- PATEMAN, Carole. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992 – Cap. 1, págs. 9 a 34; e Cap. 2, págs. 35 a 63
- PESSANHA, Lavínia; CAMPANHAC, Vanessa; MATOS, Denise F. de; *Panorama Brasileiro dos Conselhos Municipais de Políticas Setoriais*” in: *30º Encontro Nacional da Anpocs*. GT18- Poder Político e controles democráticos: Caxambu, 2006
- MARTINS JR., Osmar Pires. *Uma cidade ambientalmente correta*. Goiânia: AB Editora, 1996
- RAICHELIS, Raquel. “Os conselhos de gestão no contexto internacional. in: CARVALHO, Maria do Carmo A.A. e TEIXEIRA, Ana Cláudia C. (Orgs.) *Conselhos Gestores de Políticas Públicas*. SP: Polis, 2000
- RAUTA RAMOS, Maria H. e BARBOSA, Maria J. de S. “Globalização, novas relações econômicas e impactos em cidades brasileiras” in: RAUTA RAMOS, Maria H. (org.) *Metamorfoses sociais e políticas urbanas*. Rio de Janeiro: DP&A, 2002
- REIS, “*Elisa*. Mercado, Estado e Cidadania”; “Pobreza, desigualdade e identidade política”. In: *Processos e Escolhas. Estudos de sociologia política*. RJ: Contra Capa Livraria, 1998
- RIBEIRO, Luiz César de Q. “A metrópole – entre a coesão e a fragmentação; e a cooperação e o conflito”. in: RIBEIRO, L. C. de Q. (org.) *Metrópoles. entre a coesão e a fragmentação, e a cooperação e o conflito*. Rio de Janeiro: Fase/Fundação Perseu Abramo/ Observatório das Metrôpoles, 2004 - p. 17 a 40

SANTOS JR. Orlando A. dos; RIBEIRO, Luiz Cezar de; AZEVEDO, Sérgio de. Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan/Fase, 2004

SCHASBERG, Benny; LOPES, Alberto. “O tema metropolitano nos planos diretores”. In: SANTOS JR. Orlando A.; MONTANDON, Daniel T (Orgs.). *Os Planos Diretores Municipais Pós- Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro, Letra Capital: Observatório das Metrôpoles: IPPUR-UFRJ – p. 219 a 2011

SOUZA, Jessé – *A Construção Social da Subcidadania: Para uma Sociologia da Modernidade Periférica*. Belo Horizonte: Editora UFMG / Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003

SOUZA, Marcelo L. de. *O desafio metropolitano – um estudo sobre a problemática sócio-espacial das metrôpoles brasileiras*. RJ: Bertrand Brasil, 2005

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. “Conselhos de Políticas Públicas: efetivamente uma nova institucionalidade participativa?” in: CARVALHO, Maria do Carmo A.A. e TEIXEIRA, Ana Cláudia C. (Orgs.) *Conselhos Gestores de Políticas Públicas*. SP: Polis, 2000

UGARTE, Pedro S. “Que participação para qual democracia?” in: COELHO. V. S. P. e NOBRE, M. (orgs.) *Participação e deliberação – Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Editora 34, 2004.