

PODER LOCAL E PARTICIPAÇÃO ESPANHA/BRASIL – PERSPECTIVAS CONSTITUCIONAIS, AVANÇOS E LIMITES

Tania Fischer*
Ângela Teixeira**

1. Introdução; 2. Poder local: descentralização e participação como processos complementares; 3. A participação na Espanha e no Brasil: prescrições constitucionais; 4. Poder local e participação do cidadão.

Poder local e sua relação com descentralização e participação do cidadão na gestão da cidade. Comparação e contraste entre prescrições constitucionais e práticas participativas na Espanha e no Brasil.

1. Introdução

Os temas da descentralização e da participação da população na gestão das cidades ocupam, desde o início do longo processo de transição democrática brasileira, o primeiro plano dos discursos políticos, ganhando também, progressivamente, mais espaço na agenda acadêmica.

As mudanças institucionais registradas na Europa na década de 70 foram direcionadas à descentralização dos governos e à organização dos processos de gestão das cidades, pela incorporação, institucionalizada ou não, da participação do cidadão. Não obstante haver antecedentes, ritmos e características distintos mesmo entre as experiências européias (há diferenças sensíveis entre a descentralização na França e na Espanha, por exemplo), há aspectos comuns entre esses projetos e os que surgiram no Brasil na década de 80. O principal ponto de convergência nessas tentativas de modernização do governo cá e lá, guardadas as óbvias diferenças, é a revalorização do chamado “poder local” e, por extensão, do município como aglutinador de interesses, muitas vezes conflitivos, entre governo e diferentes setores sociais.

Os resultados parciais de um estudo comparado entre quatro capitais espanholas (Madrid, Barcelona, Valência e Córdoba) e quatro capitais brasileiras (Recife, Salvador, Rio de Janeiro e Curitiba), onde se teve como foco de análise as experiências de descentralização intramunicipal, permitem uma abordagem dos processos de participação do cidadão na Espanha e no Brasil, a partir das prescrições constitucionais dos dois países.

Como referencial para esta análise, são examinados conceitos de poder local e sua relação com descentralização e participação do cidadão. Relaciona-se, após, as prescrições constitucionais e indutoras da participação do cidadão. A seguir, discutem-se questões referentes às práticas participativas na Espanha e no Brasil, como expressões do poder local, reconhecendo-se as especificidades de um e outro país. Ilustram-se essas questões com depoimentos colhidos em Barcelona e Salvador, junto às federações de movimentos associativos. Conclui-se com algu-

* Doutora em Administração. Professora titular e coordenadora do Curso de Mestrado em Administração Pública da UFBA. (Endereço da autora: Escola de Administração – CMAP – Universidade Federal da Bahia – Av. Reitor Miguel Calmon, s.n. – Vale do Canela – 40.120 – Salvador – BA).

** Pesquisadora do Curso de Mestrado em Administração da Universidade Federal da Bahia.

mas considerações sobre alcance e limites dos processos participativos nos governos locais.

2. Poder local: descentralização e participação como processos complementares

Nas grandes cidades, a revalorização do município implica o reconhecimento institucional da realidade coletiva dos bairros ou distritos (no caso brasileiro, regiões administrativas) e a institucionalização da relação do governo com a população organizada.

“Bairros e municípios são espaços nos quais se constroem e entrelaçam as relações de luta, defesa, aliança e confronto com os aparatos político-administrativos do Estado.”¹

Observe-se que aqui estamos tratando mais especialmente de descentralização intramunicipal, isto é, o governo criando novas instâncias de poder ou desconcentrando serviços.

Nas duas últimas décadas, tanto no Primeiro quanto no Terceiro Mundo, as administrações locais, ao incorporarem formas de ação descentralizada e mecanismos de articulação entre o governo e as comunidades urbanas, organizadas ou não, reafirmaram a trilogia democracia - descentralização - município, que se considera hoje uma promissora vertente de pesquisa ainda não convenientemente explorada pelas ciências sociais em geral e, acrescentar-se-ia, pela administração pública em particular. Os recentes estudos sobre “poder local” refletem um movimento internacional em direção às bases e a revalorização de “domínios territorializados”, como diz Davidovich.²

Massolo³ identifica ambigüidades na noção de poder local, pois ela expressaria fenômenos diferentes e até contraditórios, observando que: enquanto local – “refere-se a âmbito espacial delimitado que tem uma relativa inércia intrínseca” – o termo poder aplica-se a “relações definidas pelo movimento e deslocamento dos atores que exercem ou se submetem a este poder”. É, portanto, necessário definir a espacialidade dessas relações, as diferentes redes de poder que são construídas no local e a articulação das mesmas com instâncias externas de poder.

Indiscutivelmente, é o poder municipal que, por suas próprias características de espacialidade, mais influencia a vida do cidadão, sendo a sua realidade governamental mais próxima, no dizer de Lordello de Mello. Há, por esta razão, uma alta expectativa de que sua estrutura político-administrativa possa atender, com maior presteza e realismo, às demandas da população por melhores serviços públicos.

Lembra Souza⁴ o fortalecimento da instituição municipal a partir da nova Constituição, quando o município passa a integrar o pacto federativo antes restrito aos estados. Não obstante, ressalta que tal medida tem caráter mais simbólico do que real, porque permanece, mesmo na Constituição de 1988, o desvirtuamento do conceito de federalismo, já que foram mantidos, no âmbito da União, inúmeros poderes e competências.

Mesmo assim, é preocupante a qualidade de resposta que o município pode realmente dar em atendimento às necessidades de sua população. À autonomia formal não corresponde uma capacidade efetiva “quanto mais não seja pela pre-

¹ Massolo, A. Em direção às bases: descentralização e município. *Espaço e Debate*, São Paulo, n. 24, 1988.

² Davidovich, F. *Gestão do território: um tema em questão*. Comunicação apresentada no II Encontro Anual da Associação Nacional de Planejamento Urbano (Anpur). Águas de São Paulo, maio, 1988.

³ Massolo, A. op. cit.

⁴ Souza, Celina. *A gestão urbana na Constituição de 1988*. Salvador, CMAP/UFBA, 1988. mimeogr.

sença intensa de outras esferas de governo, fazendo com que a administração local seja tarefa concomitante das três esferas de governo, situação que provavelmente tem escassa possibilidade de ser revertida no curto prazo”.

Portanto, se é verdadeiro que o conceito de poder local é diretamente associado aos de administração municipal e de movimentos associativos e, implicitamente, às características organizativas e gerenciais de uma e de outros, é também importante reconhecer as relações estruturais que existem entre o poder local (descentralizado) e o poder centralizado no plano estadual e nacional, especialmente no caso brasileiro.

Chevalier e Lorschak⁶ – teóricos da administração pública – conceituam o local a partir do reconhecimento de sua interface com outros níveis de poder:

“O local não existe como objeto autônomo: não pode definir-se por si mesmo mas somente na relação que o une com o nível central. Longe de serem opostos e de variar em sentido inverso, o local e o nacional são dois aspectos de uma mesma realidade, os dois pólos necessários e indissociáveis sobre os quais o aparato de Estado trabalha alternativamente para cumprir a missão de que o incumbe a sociedade.”

Davidovich⁷ lembra que o poder local não tem espaço próprio de atuação, subordinado que é a decisões e ações cujas determinações, ligadas a interesses nacionais ou internacionais, fogem a seu controle.

O poder local de recorte municipal não pode, portanto, abstrair o contexto maior de poder, o que faz entendê-lo como uma expressão da estrutura política global da sociedade em nível local.

Está o chamado poder local, no caso brasileiro, circunscrito não apenas política e economicamente, mas jurídica e administrativamente. A Constituição brasileira é o seu mais amplo limite. Às Constituições estaduais e, especialmente, às Leis Orgânicas que conferem aos municípios o poder de se auto-organizarem compete dar substância e forma ao poder local municipal.

Assim sendo, a descentralização de poder das esferas de governo e do setor público para a sociedade organizada – quer como concessão, quer como conquista – é a forma de viabilizar o exercício do poder local e a gestão democrática das cidades.

O uso e a distribuição do poder no âmbito do Estado ocorrem em terreno estratégico, dentro da conflitividade possibilista de que nos fala Villasante.⁷

No caso brasileiro, as experiências de descentralização em Recife, Salvador, Rio de Janeiro e Curitiba não por acaso tomaram rumos distintos. Não apenas a diferença regional justifica tal diversidade, mas, principalmente, as características político-institucionais de cada local.

É importante destacar, reportando-nos à inserção do “local” no sistema nacional, a diferença essencial entre a descentralização intramunicipal, conforme se processa no Brasil e nos países europeus. Enquanto na Espanha, por exemplo, o distrito compreende quase que exclusivamente o poder municipal, no caso brasileiro isto não se verifica.

Em uma região administrativa, por mais reduzida que seja, podem conviver as instâncias municipal, estadual e federal de poder. As relações entre comunidade e

⁶ Chevalier, J. & Lorschak, D. *Sciences administratives*. Paris, Presse Universitaire, 1984.

⁶ Davidovich, F. op. cit.

⁷ Villasante, T. *Entrevista*. Madrid, 28.1.88.

instâncias do governo, no caso brasileiro, são bem mais complexas do que em países cuja administração pública é mais verticalizada. Como lembra Souza:⁹

“A experiência brasileira de federalismo tem-se caracterizado, de um lado, pela ênfase à competência exclusiva, que praticamente só se aplica à União, ou seja, as demais esferas de governo têm escassa competência exclusiva e, de outro lado, à prática de competência concorrente, onde as três esferas se atrapalham, se atropelam ou se omitem na prestação de serviços, principalmente na área social.”

De qualquer forma, como se concluiu recentemente em dois importantes fóruns de debates⁹, os conceitos de descentralização e participação são inseparáveis na realidade latino-americana e as situações emergentes são uma rara oportunidade de estudo e reflexão.

Se, como diz especialmente Preteceille,¹⁰ a descentralização pode implicar fragmentação das demandas sociais face ao caráter globalizante (nacional, internacional, transnacional) do processo que produz as desigualdades sociais, por outro lado é também a alternativa para “desbaratar as obstruções autoritárias e burocráticas do Estado, ampliar e diversificar os espaços para o exercício dos direitos e liberdade civis, a autonomia de gestão municipal, a participação, o controle e a autogestão do cidadão no contexto da vida cotidiana”, conforme Jordi Borja¹¹, coordenador do processo de descentralização territorial de Barcelona. Segundo este autor “a descentralização é consubstancial à democracia”. A progressiva incorporação dos setores excluídos ou marginalizados às instituições representativas e maior controle e participação popular na atuação das administrações públicas são as conseqüências dos avanços democráticos que se observam em países que adotaram a descentralização como forma de governo, segundo esse autor.

As conclusões parciais do estudo comparado sobre modelos de descentralização administrativa no Brasil e na Espanha, no entanto, fazem-nos refletir sobre o longo caminho que os cidadãos brasileiros precisarão percorrer para consolidar a democracia e garantir espaços de poder na gestão das cidades, como se verá a seguir, considerando que a participação é vista como ideal longe de ser alcançado mesmo em um país que se apresenta como modelo de democratização, como é o caso da Espanha.

3. A participação na Espanha e no Brasil: prescrições constitucionais

A descentralização municipal que ocorreu em países europeus no bojo de processos de transição política (como na Itália, França e Espanha) registrou-se no Brasil de modo mais afirmativo após o ano de 1984, quando as eleições diretas para o Executivo e o Legislativo municipais foram restabelecidas. No programa de governo dos prefeitos eleitos constavam projetos de descentralização administrativa de maior ou menor abrangência, desde a desconcentração de alguns serviços (descentralização funcional) até a descentralização territorial, com a criação de estruturas locais de governo.

Como afirma Barbosa:¹²

⁹ Souza, Celina, *op. cit.*

⁹ Seminário sobre Reestruturação urbana: tendências e desafios, realizado no Rio de Janeiro em out. 1988 e Seminário sobre governo local: poder e participação, realizado em Salvador, dez. 1988.

¹⁰ Preteceille, E. *Analyzing local power: state restructuring and theoretical changes*. Conferência internacional: trends and challenges of urban restructuring. Rio de Janeiro, 26-30 set. 1988.

¹¹ Borja, J. La participación ciudadana. In: *Manual de gestión municipal democrática*. Madrid, Ieal, 1987.

¹² Barbosa, F. *Descentralização e participação na cidade de Salvador*. Salvador, UFBA/CMAP, 1989. mimeogr.

“Não é mera coincidência o fato de iniciativas semelhantes terem eclodido em várias capitais no mesmo período. Representaram um movimento sincrônico, ainda que atomizado, em busca de recuperação de autonomia local e de formas alternativas de gestão que incorporassem, em maior ou menor grau, a participação dos cidadãos nas decisões governamentais.”

Nesses projetos previa-se, implícita ou explicitamente, a participação do cidadão na gestão das cidades. Atualmente, os municípios brasileiros vivem a segunda gestão de prefeitos eleitos pelo voto direto, após a promulgação do novo texto constitucional, enquanto estão em processo final de elaboração as Constituições estaduais. Até o final do ano de 1989, as Leis Orgânicas municipais deverão ser ultimadas, bem como os planos diretores para as cidades com mais de 20.000 habitantes.

A Espanha, dentro de um processo mais bem-sucedido de transição contratada, conseguiu resultados mais palpáveis quanto à descentralização e institucionalização da participação, embora haja discordâncias de estudiosos espanhóis¹³ sobre a efetividade da participação na gestão pública.

Em diversos artigos, a Constituição espanhola prevê dispositivos de participação.

O art. 9.2 atribui ao Estado o dever de “facilitar a participação de todos os cidadãos na vida política, econômica, cultural e social”. A Constituição reconhece tanto a participação política representativa através do voto e dos Partidos (art. 6º) como a participação direta ou por meio de representantes nos assuntos públicos (art. 23.1).

O art. 22 reconhece o direito de associação, sendo garantida ao cidadão a participação nos assuntos públicos, direta ou indiretamente, no art. 23.

As decisões políticas de “especial transcendência” poderão ser submetidas a *referendum*. Destaca-se, nos arts. 105 e 129, a necessidade de se ouvir os cidadãos nos procedimentos administrativos e nas atividades dos organismos públicos que afetem diretamente a qualidade de vida.

Em outros artigos, garante-se a participação de diferentes setores sociais, como os trabalhadores e empresários (art. 7º), interessados no ensino em todos os níveis (art. 27.5), consumidores e usuários (art. 51.2). É estabelecido também o direito de participação em questões de justiça, segurança social e planificação econômica.

Os Estatutos de Autonomia reproduzem os mesmos princípios de participação, estabelecendo a iniciativa popular através dos Legislativos e da consulta popular.

Em 1985, a Lei de Bases do Regime Local especifica mais os procedimentos de participação, regulamentando a consulta popular e o direito de petição e assistência às sessões públicas das corporações locais.

Mais recentemente, as Normas de participação do cidadão, de âmbito municipal, regulamentaram a participação dos moradores na gestão da cidade, definindo critérios de participação das entidades criadas para defesa dos interesses gerais ou setoriais desses moradores.

Na Constituição brasileira, o parágrafo único do art. 1º diz que “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

O direito e a liberdade de associação são reafirmados nos incisos XVII, XVIII, XIX, XX e XXI, do art. 5º, garantindo-se um grau de autonomia considerável aos

¹³ Angulo, J. Entrevista. Madrid, 26.1.88; Villasante T. op cit.; Hernandez, P. Entrevista. Valência, 17.1.88.

movimentos associativos, sendo “vedada a interferência do Estado em seu funcionamento”.

Como instrumentos que viabilizam o controle do cidadão sobre a administração pública devem ser mencionados especialmente o mandado de segurança coletivo (art. 5º., LXX) que pode ser impetrado por “(...) organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa do interesse de seus membros ou associados” e a ação popular indicada no art. 5º, LXXIII. Através deste dispositivo constitucional é facultado ao cidadão invalidar atos ou outras medidas da administração pública ilegais ou lesivos ao patrimônio, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, não se defendendo direitos individuais, mas os interesses da comunidade.

No art. 14 fica reafirmada a soberania popular além do sufrágio universal, pelo voto direto e secreto mediante plebiscito, em relação à iniciativa popular.

As Constituições estaduais deverão dispor sobre a iniciativa popular no processo legislativo estadual, conforme dispõe o § 4º do art. 27, deixando em aberto a maneira pela qual essas iniciativas se darão.

Já no que se refere ao âmbito municipal, o texto constitucional é bem mais explícito. As Leis Orgânicas devem incorporar a cooperação das associações representativas da sociedade no planejamento municipal (inciso X, art. 29), projetos de lei de interesse específico do município, da cidade ou dos bairros poderão ser propostos desde que pela manifestação de, pelo menos, 5% do eleitorado (inciso XI, art. 29).

O § 3º ao art. 31 garante ao contribuinte o acesso às contas do município, sendo facultado a qualquer cidadão, movimento associativo ou sindicato a denúncia de irregularidades perante os Tribunais de Contas da União e estados e os Conselhos de Contas dos municípios.

Nas comissões do Congresso nacional, dispostas no art. 58, terão assento as entidades da sociedade civil (§ 2º, II); as mesmas comissões poderão receber petições, reclamações e queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões do poder público.

O art. 61 prevê a iniciativa de Leis complementares e ordinárias também pelos cidadãos através de projeto de lei “subscrito por, no mínimo, 1% do eleitorado nacional distribuído, pelo menos, por cinco estados, com não menos de 0,3% dos eleitores de cada um deles”.

4. Poder local e participação do cidadão

As constituições brasileira e espanhola, resguardadas as especificidades, dispuseram sobre a participação do cidadão na gestão pública em geral e no exercício do poder local em particular, e, em alguns casos, anteciparam-se a práticas sociais vigentes.

Cabe discutir, com base em análises sobre as experiências de participação nos municípios brasileiros e nos municípios espanhóis, as restrições e perspectivas das práticas participativas enquanto expressão do poder local. Vale lembrar que o poder local pode referir-se tanto às administrações municipais quanto às organizações da sociedade civil, mais ou menos institucionalizadas. Administrações locais e movimentos associativos articulam-se organicamente, quando ocorre efetiva descentralização de poder. Não é demais insistir em que a ocorrência de real descentralização é função da confluência de interesses entre o poder público e os mo-

vimentos associativos, “não se desconhecendo a inevitável tensão que se processa entre Estado e os movimentos populares quando os últimos tentam influir e exercer controle sobre a administração”.¹⁴

Borja¹⁵ enfatiza que “a participação requer uma tripla credibilidade do Estado: que seja considerado democrático, honesto e eficaz, isto é, representativo em todos os níveis, descentralizado e defensor das liberdades da sociedade”, posição confluyente com a de Sanchez,¹⁶ que atribui a generalização da ideologia da participação à crise que a sociedade capitalista atravessa, determinada pelo aumento da pressão reivindicativa, que não encontra uma saída institucional no marco do Estado. Conforme qualifica, “crise de hegemonia, crise de funcionalidade do sistema e, em relação com esta, crise de legitimação”.

Quem participa o faz tentando ampliar sua quota de benefícios, o que, em plena agonia do Estado de Bem-Estar, encontra, por um lado, resistências e inviabilidades concretas do próprio Estado e, por outro, a contraditória demanda de seus setores sobre diferentes grupos sociais, para que participem.

No que toca às inviabilidades, Borja identifica “um setor público opaco e desfalescente, socialmente ineficaz, administrativamente improdutivo, organicamente caótico, economicamente perdulário e politicamente burocratizado”. No que se refere às demandas, Wolfe¹⁷ percebe a tensão existente entre os esforços do governo para “promover” a participação, por um lado, e os esforços dos grupos sociais excluídos para aumentar o controle sobre as instituições públicas e os recursos gerados pelas mesmas instituições.

Quem participa, desta forma, não detém ainda o poder, mas tenta acercar-se dele por meio de mecanismos de reivindicação e conquista.

Às dificuldades inerentes aos processos participativos – sua fragilidade, incrementalidade e tensão – alia-se o uso que deles pode fazer a administração pública, utilizando a participação como um novo discurso teórico legitimador de formas de dominação tradicionais. O controle sobre o meio social é feito através da recepção de informações e da fragmentação das vias de acesso do cidadão ao aparato administrativo (muito presente na descentralização de serviços, como se verificou no estudo sobre descentralização intramunicipal, já referido, em municípios brasileiros e espanhóis).

Sanchez¹⁸ vê com reservas até mesmo os mecanismos tradicionais (e constitucionais) de participação, como o *referendum* e o plebiscito que seriam legitimadores de decisões que podem traduzir interesses políticos questionáveis. Em sua opinião, a participação pode ser (obviamente, não no Brasil) a “legitimação eficiente” do Estado de Bem-Estar. E – acrescentaríamos – como os mecanismos de participação são, via de regra, marginais à organização pública burocrática, os mesmos vêm contribuir também para a legitimação desta, além de mascarar conflitos sociais.

Não apenas no Brasil, em que o Estado se confunde com a sociedade civil e faz da população o objeto de suas políticas e intervenções, esta crítica encontra exemplos elucidativos e argumentos a favor.

¹⁴ Fischer, T. et alii. *Administrative decentralization and popular participation in municipal management: a comparative study Brazil/Spain*. Conferência Internacional: Trends and challenges of urban restructuring. Rio de Janeiro, 26-30 set. 1988.

¹⁵ Borja, J. op. cit.

¹⁶ Sanchez, M. *La participación del ciudadano en la administración pública*. Madrid, CEC, 1980.

¹⁷ Wolfe, M. *Participación: a view for above*, 1983. mimeogr.

¹⁸ Sanchez, M. op. cit.

Depoimentos de Marga Rodriguez,¹⁹ presidente da Federação de Associações de Vizinhos de Barcelona, confirmados por estudiosos como Villasante, Angulo e Ferrens, denunciam a situação dos centros cívicos (entidades associativas de caráter sócio-cultural que existem nos distritos de Barcelona, como de resto em toda a Espanha):

“(...) a idéia que tínhamos dos centros cívicos era de um lugar em que a gente iria se reunir, aprenderia a se agrupar para uma tarefa determinada e depois, fosse reforçar sua organização de origem. Tudo aconteceu o contrário. Toda a programação vem da administração central, o centro não tem autonomia para programar coisas reivindicadas pelo bairro.”

Marta Ferrens e Pepe Marti,²⁰ pesquisadores do associacionismo espanhol, completam:

“(...) no conflito entre centros cívicos e movimentos associativos ganharam os centros cívicos, na maioria das vezes. Como antigamente não havia festas organizadas pela administração, elas eram organizadas pelo povo. Hoje, as festas são organizadas pelo governo, com muito mais recursos e as pessoas participam muito menos e mais na qualidade de indivíduos e consumidores. Há um excessivo nível de consumo e pouco espaço para criação, propostas e atividades realizadas pelo próprio povo...”

O descontentamento com a participação na Espanha já vem sendo sentido desde o início do processo de redemocratização, quando os líderes de esquerda passaram das fileiras do movimento associativo para o governo local, enfraquecendo as associações vicinais, que tiveram histórico papel no combate ao autoritarismo franquista, já no seu caso.

Os movimentos associativos foram relativamente esvaziados do conteúdo (basicamente reivindicativo) que tinham antes, quando se confundiam com os partidos políticos, já que estes não tinham existência formal. Nos depoimentos de Javier Angulo e Tomás Villasante, é claramente expresso que a não-recuperação dos movimentos associativos deve-se, em grande parte, à resistência dos partidos e instituições que não estavam interessados na existência de um movimento associativo forte.

Por outro lado, o regresso à intimidade, ao pessoal, ao familiar, ao indivíduo, em suma, o regresso à privacidade contribuem fortemente para que se enfraqueçam os movimentos associativos.²¹ É observado por Villasante que as tribos urbanas (*punks, darks*) substituem progressivamente, em espaços bem definidos, o movimento vicinal. As associações que congregam as minorias e os movimentos de defesa ecológica também ganham força e expressão.

Não significa, contudo, ao menos em nossa percepção, que as associações vicinais estejam fadadas ao desaparecimento na Espanha.

Após um período de institucionalização, que se inicia com as prescrições constitucionais e que vai até a prática de funcionamento dos conselhos e juntas de governos distritais com participação da população, parece que o associacionismo busca nova substância e novos contornos, desmistificando-se a “tecnocratização de participação” tentada pelos governos locais. Se não se discute mais na Espanha o valor da descentralização e as reais vantagens que dela advieram, a participação polemiza o debate quer político, que acadêmico.

¹⁹ Rodriguez, M. Entrevista. Barcelona, 09.1.88.

²⁰ Ferrens, M. Entrevista. Barcelona, 10.1.88; Marti, P. Entrevista. Barcelona, 10.1.88.

²¹ Angulo, J. op. cit.

Já no Brasil, a participação conta com algumas experiências bem-sucedidas e episódicas (ao menos em nível municipal) como as realizadas pioneiramente em Lajes e Boa Esperança, até as mais recentes, desenvolvidas nas grandes capitais no bojo dos projetos de descentralização intramunicipal. No momento, as prefeituras socialistas em Porto Alegre e São Paulo polarizam as atenções e discutem a composição e o funcionamento dos conselhos populares.

Aos poucos, vai sendo ultrapassada a fase das soluções alternativas, dos “mutirões”, dos projetos dependentes de líderes carismáticos e personalistas, que não permanecem de uma administração para outra. Há uma consciência mais aguda das contradições que podem estar envolvidas na “devolução à sociedade” de tarefas que, de fato, competem ao Estado.

A “despublicação” identificada por Sanchez²² oculta as verdadeiras razões dos governos locais, que tanto podem ser a intenção de repassar às populações as tarefas que são de competência do poder público (como é o caso dos “mutirões” para limpeza e saneamento urbano), quanto reduzir gastos ou repartir a responsabilidade por uma má gestão.

A dimensão reivindicativa é ainda a tônica do movimento associativo urbano no Brasil que, por esta razão, aglutina a população pauperizada e excluída dos bens de consumo coletivo.

Não resta, aos excluídos, outra alternativa que não a manifestação coletiva, que tanto pode restringir-se a um bloqueio de rua ou quebra-quebra, quanto evoluir para um nível mais avançado de organização – associação de bairro, federações que desenvolvem uma ação mais institucionalizada.

Nas palavras de Jorge Pimentel,²³ que integra a coordenação da Federação de Associações de Bairros de Salvador e também a Federação Baiana de Associações de Moradores:

“(…) o papel das associações de bairro: por que surgem as associações de bairro, principalmente nos bairros periféricos? São as dificuldades que nós enfrentamos no dia-a-dia, o abandono do poder público. As associações de bairro surgem em virtude de uma reivindicação básica, por exemplo, o saneamento, a rede de esgoto que atravessa dentro do bairro onde vivem nossos irmãos, dentro da lama e da miséria.

Sempre existe um líder, que é uma pessoa que se preocupa, reúne e forma uma associação de moradores...”

Jaime e Bitonho,²⁴ respectivamente, líderes da Associação de Engenho Velho da Federação e de Novos Alagados, em Salvador, nas suas falas aludem a questões importantes na relação da população com o governo:

“(…) o governo (municipal) continua a realizar obras sem consultar a população...”

“(…) é preciso identificar o que é movimento popular. O povo não quer lutar sozinho. Quer aliados.”

“(…) nós não temos cultura ainda para pensarmos na coisa da aliança com o governo...”

Fazendo um balanço dos movimentos associativos no contexto de consolidação da democracia, Cardoso²⁵ reconhece que as expectativas de que fossem atores ca-

²² Sanchez, M. op. cit.

²³ Pimentel, J. Comunicação apresentada ao Seminário sobre participação no governo local. Salvador, CMAP/UFBA, 1989.

²⁴ Jaime. Entrevista. Salvador, 26.1.88; Bitonho. Entrevista. Salvador, 26.6.88.

²⁵ Cardoso, R. Os movimentos populares no contexto de consolidação da democracia. In: *A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*. Reis, Fábio W. & O'Donnel Guilherme, org. São Paulo, Vértice, 1988.

pazes de renovar todo o sistema político revelaram-se um equívoco, já superado.

No entanto, admite que desde os fins dos anos 70 a participação popular vem aumentando, tanto por iniciativas populares quanto por ações localizadas de certos setores do aparelho de Estado, que reconhecem o diálogo com o usuário como positivo. Há uma clara modificação do papel dos técnicos na interação com os movimentos reivindicativos, não obstante marcada por contradições. Um exemplo dessas contradições foi o episódio de criação dos conselhos regionais de transporte, em Salvador, em 1987, conduzida por um técnico da Secretaria de Transportes Urbanos da Prefeitura, o que acirrou e estabeleceu uma pressão mais forte e organizada sobre o sistema gestor de transportes que não teve (e não tem) condição mínima de responder à demanda.

Nas quatro cidades brasileiras objeto do estudo, concluiu-se que, mesmo quando as relações entre governo municipal e população foram substancialmente alteradas para melhor (como no projeto Prefeitura nos Bairros,²⁶ na gestão Jarbas Vasconcellos) há muito a ser conquistado e consolidado na ampliação dos espaços institucionais de participação.

O poder público é ambíguo no trato com a comunidade. Os propósitos eleitorais e clientelísticos são muito evidentes; a cooptação política das associações é uma realidade.

O movimento associativo oscila entre aderir à cooptação política, e a desconfiança nas instituições, gerando atitudes de rebeldia e autonomia face ao governo. No entanto, percebe-se um avanço qualitativo na capacidade organizativa e arregimentadora destes movimentos, que vão aprendendo com sua própria história.

Considerando a recenticidade desses fenômenos (nas suas formas atuais) e a lentidão com que é feito o avanço do estágio de "lutas urbanas" para estruturas organizativas mais representativas do poder local, não há porque não lhes dar crédito.

Como se verificou, a Constituição Federal aponta para novos espaços e formas de participação nos processos de decisão, com uma legislação das mais avançadas nesta questão, mas não se pode contar ainda com a existência de um tecido associativo potente e com experiências significativas em sua história. Na reorganização do estado espanhol, via transição pactuada, as associações vicinais exerceram importante papel, como embriões de partidos e sindicatos, pela sua atuação direta, como expressões da democracia de base. Há uma entidade mais clara dos movimentos associativos na Espanha do que no Brasil, onde são mais fragmentados, heterogêneos e, principalmente, marcados por maiores discontinuidades.

O fato de que os projetos de descentralização administrativa nos municípios espanhóis estão a serviço de um projeto mais amplo de revitalização da cidade, incorporando a participação de forma mais institucionalizada (já regulada em todos os níveis), confere maiores garantias de permanência nas instituições.

No Brasil, deve-se superar as dificuldades inerentes ao próprio processo e ao tipo de leitura que dele faz a sociedade, a ser traduzida nas leis dos estados e municípios.

Espera-se que os movimentos sociais possam resistir ao papel apenas fiscalizador (*ex-post-factum*) que as Constituições tendem a atribuir-lhes, ignorando que a participação do cidadão não se verifica apenas na cobrança e correção posterior,

²⁶ Este projeto foi desenvolvido na gestão Jarbas Vasconcellos, em Recife, no período compreendido entre 1986 e 1988.

mas deve incorporar-se, de modo mais criativo e proativo, à formulação de políticas e ao desenvolvimento de ações de governo.

Por último, não é por acaso que a expressão participação popular caracteriza, no Brasil, o que na Espanha se chama de participação do cidadão.

Aproximar as realidades representadas por esses dois conceitos, na real acepção do segundo, será nossa tarefa.

Summary

Local power and how it relates with de-centralization and with the citizen's participation in town management. A comparison and contrasts between constitutional provisions and practices of participation, in Spain and Brazil.