
Poder local, conflitos e os limites da participação social

Roberto Tadeu Noritomi

Artigo originalmente publicado na Revista da Consultoria Técnico-Legislativa SGP.5
Câmara Municipal de São Paulo - v.3, n.1 – São Paulo: CMSP, 2014.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citado (as) o (as) autor (as). Reproduções para fins comerciais são proibidas.
O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade dos autores e não representa posicionamento oficial da Câmara Municipal de São Paulo.

Poder local, conflitos e os limites da participação social

“EM REGIME CAPITALISTA, A DEMOCRACIA É ACANHADA, TRUNCADA, DESFIGURADA PELA ESCRAVIDÃO ASSALARIADA, A MISÉRIA E O PAUPERISMO DAS MASSAS” (LÊNIN, O ESTADO E A REVOLUÇÃO)

Roberto Tadeu Noritomi¹

Preâmbulo

Muito se tem falado sobre os efeitos positivos da descentralização político-administrativa, da democratização no âmbito da gestão pública e, junto com isso, do fortalecimento das organizações da assim chamada sociedade civil e do seu protagonismo na proposição, fiscalização e condução das políticas nos limites municipais. Este texto surgiu a partir de algumas dúvidas sobre o quadro apresentado, principalmente com relação às condições de desenvolvimento e funcionamento de mecanismos de participação e controle social do aparato estatal local, ou melhor, daquilo que se convencionou denominar de poder local.

Desse questionamento fomos encaminhados para as discussões sobre o próprio estatuto dessa ideia de poder local e das suas derivações para o entendimento do problema da gestão pública. Seguindo algumas pistas indicadas pelo tema acabamos por adentrar a sociologia urbana e as ponderações críticas que esta “disciplina” levantou a propósito do poder local. O problema aberto infelizmente é profuso, e mais do que nortear acabou por sinalizar para várias direções, que inadvertidamente tentamos seguir. Talvez por isso o texto se ressinta de um caráter errático, permeado de trilhas mal demarcadas. No fundo, o que se expõe aqui é apenas um percurso inicial e exploratório de leituras sobre a ideia do poder local e da sua abordagem. Se algum exercício conclusivo despontar, e pode acontecer, isto se deve estritamente ao descuido do autor.

¹ Doutor em sociologia pela FFLCH-USP e consultor técnico legislativo-sociologia na Câmara Municipal de São Paulo.

1. O contexto político-institucional e seus limites

O interesse sobre a noção de poder local é algo que dista no tempo e produziu uma rica reflexão, no entanto, no Brasil esse objeto adquiriu uma proeminência especial (e muito positiva) num passado recente (FISCHER, 1992; KOEBEL, 2006). No final dos anos setenta, as mobilizações do Novo Sindicalismo e dos igualmente novos movimentos sociais (SADER, 1988) lastrearam o amplo e difuso processo político liberalizante que atravessou o país até a elaboração da Constituição de 88. O corpo da carta constitucional foi o corolário dos esforços de múltiplos segmentos no sentido de construir um espaço democrático, ainda que sem a transformação revolucionária, que minimamente atendesse aspirações de mudança e garantisse o acesso da população organizada (ou não) nas decisões dos órgãos públicos, tanto em termos dos serviços prestados quanto da própria concepção das políticas.

Ao mesmo tempo em que trazia para a responsabilidade do aparato estatal uma série de obrigações na prestação de serviços públicos, a Constituição buscava promover a descentralização político-administrativa e a redistribuição de poder. Tratava-se de um divisor de águas, como foi acentuado por Maria Tereza Sadek:

O contraste entre os princípios descentralizadores consagrados pela Constituição de 1988 e os preceitos centralistas do passado é tão profundo, que se pode sustentar que estamos face a uma modificação de alcance imprevisível. Trata-se de uma alteração de rota que poderá dividir a história político-administrativa do país em duas fases: a que antecedeu a atual Constituição e a que lhe seguiu. (SADEK, 1991, p. 09)

De fato, a descentralização era uma das bandeiras mais desfraldadas ante o colosso ditatorial que havia assolado o país nas décadas anteriores. Foram estabelecidos mecanismos que conferiam aos estados e municípios maior autonomia tributária e de gestão, principalmente com a perspectiva da construção da lei orgânica municipal, até então sob responsabilidade das assembleias estaduais. Isso fica patente nos dizeres da geógrafa Fanny Davidovich:

A via de democratização que o Brasil vem atravessando implica, necessariamente, a reestruturação de diferentes setores da vida nacional. No tocante ao território, o fortalecimento das esferas estadual e municipal, consagrado pela nova Carta Constitucional, representa seguramente um vetor importante das transformações em curso, relacionado sobretudo à dimensão política que envolve. (DAVIDOVICH, 1993, p. 04)

O município, portanto, se convertia no alvo das atenções e aparecia como importante protagonista no cenário político brasileiro². Os conservadores apostavam nisso como forma de garantir suas bases locais e aumentar a capacidade de influência e distribuição de favores nos redutos; o velho coronelismo em novo figurino. Por sua vez, as hostes à esquerda viam no município a possibilidade de estruturar e ensaiar experiências de democracia direta e de gestão coletiva, a exemplo do que indicavam algumas cidades europeias do pós-guerra governadas por partidos comunistas e socialistas, como foi o caso do Partido Comunista Italiano. É esse aspecto que aponta Francisco de Oliveira:

O PCI implantou-se ao longo e ao largo da 'bota', desenvolvendo-se – com perdão da redundância – efetivos governos locais cujos resultados do ponto de vista da acumulação de bem-estar e qualidade de vida são incontestáveis. Bolonha, por exemplo, ficou conhecida como a Disneylândia do PCI. (OLIVEIRA, 2002, p. 14)

Essa perspectiva já começara a despontar nas primeiras vitórias do PT e de outros partidos de base popular anteriores à Constituição e continuou nas conquistas eleitorais seguintes em importantes centros urbanos, entre os quais São Paulo e Porto Alegre.

Nesse processo, o que se observou no Congresso Constituinte foi não apenas a transferência de capacidade administrativa e orçamentária para os municípios, mas a institucionalização de canais de participação e de controle social para acompanhamento em todos os níveis de governo. Isso significa que, segundo Celina Souza, a Constituição:

(...) desenhou uma ordem institucional e federativa distinta da anterior. Voltada para a legitimação da democracia, os constituintes de 88 optaram por duas principais estratégias para construí-las: a abertura para a participação popular e societal e o compromisso com a descentralização tributária para estados e municípios. (SOUZA, 2001, p. 513)

Assim, também ganhava contornos mais definidos e densos a presença da população na condução da política municipal. Isso fica claro quando se constata a fixação dos órgãos e arenas colegiadas, conselhos e afins, que deveriam partilhar da elaboração e da orientação das políticas públicas bem como da própria administração.

² O capítulo IV da Constituição de 88, guardadas as evidentes competências administrativas, é generoso nas atribuições destinadas às unidades municipais.

Portanto, com o peso maior da unidade municipal juntamente com a estruturação de uma gestão permeável à população, ganha força e se firma na seara política a ideia do poder local. Nessa toada, políticos, intelectuais e militantes das mais diversas frentes sociais se voltaram para a expectativa de reconfiguração do fazer político, colocando o âmbito municipal como importante palco do exercício da cidadania e da participação política. Isso era algo novo e promissor e os estudos sobre o tema se multiplicaram. Tal fato convergia com a guinada que as ciências sociais vinham conduzindo em direção a um corte epistemológico “microscópico”³ em detrimento das grandes narrativas e escalas societárias, e nesse caso as estruturas e os agentes locais de disputa e de organização do poder ascendem ao primeiro plano. Escrevendo em meados dos anos 90, o pesquisador João Bosco Araújo da Costa constata que:

Nas últimas duas décadas, operou-se no imaginário político brasileiro uma ressignificação do estatuto das estruturas de poder local. De espaço por excelência das relações coronelísticas de poder no âmbito dos pequenos e médios municípios, de relações clientelísticas de populistas nas médias e grandes cidades, as estruturas de poder local passaram a espaço de possibilidades de experimentos democráticos inovadores e do exercício da cidadania ativa. (COSTA, 1996, p. 113)

Um dado interessante para se ressaltar aqui foi a convergência entre a prática político-administrativa desses “experimentos democráticos inovadores” e a reflexão técnico-acadêmica. Verifica-se, no período, a preocupação em trazer para tais práticas um conhecimento científico acumulado e, ao mesmo tempo, a problematização teórica de tais práticas. Daí a estreia de muitos intelectuais, professores e pesquisadores, na gestão de prefeituras (ocupando cargos eletivos ou assumindo secretarias e outros órgãos).

Desde aquele momento, no bojo da onda legislativo-constitucional, dos debates acadêmicos e da forte pressão organizações representativas de importantes segmentos sociais, tudo pareceu confluir para o poder local. Gestão participativa, representação local, controle social, cidadania ativa, participação e consulta popular, e uma miríade de outras tantas expressões relativas à democratização institucional se difundiram de maneira prolífica e sem critérios, sendo incorporadas, indistintamente, por todos os matizes do espectro partidário.

Como consequência concreta disso, vários mecanismos de “gestão participativa” local começaram a ser implantados pontualmente, de forma imediata ou ao

³ Micro-história, vida cotidiana, entre outros termos, se tornam comuns na produção discursivo-bibliográfica daqueles fervilhantes anos 80.

longo das décadas seguintes. Alguns exemplos disso são: a organização e implantação do SUS em termos territoriais, seguindo a metodologia dos distritos sanitários, conforme levantado por Mendes (1993); o orçamento participativo; a promulgação de Leis Orgânicas municipais; as propostas de Plano Diretor⁴; o Estatuto da Cidade; os conselhos e conferências, principalmente no setor de saúde, educação, assistência social etc. No mesmo sentido, Mota (2006) fala do estabelecimento de outros tantos mecanismos de transparência, *accountability* e *checks and balances*⁵, todos decorrentes dos arroubos democratizantes inscritos na carta constitucional.

Criou-se, portanto, um cenário político-institucional incensado pela perspectiva de construção de uma democracia participativa com amplo enraizamento popular. Conselhos e conferências nos mais diversos setores da vida social, nas três esferas de governo, irradiaram-se pelo país juntamente com a expressão “controle social”. Mas à medida que se ampliou tal controle se reduziu o recorte territorial/temático. A escala das ações tem se encerrado num particularismo cada vez maior e mais fragmentado. O regional dá lugar à cidade, ao bairro, à rua, ao estabelecimento público de serviços. Exige-se que cada unidade sanitária, escolar, cultural, esportiva, ambiental, entre outras, possam assumir uma competência decisória em detrimento de diretrizes centrais do Poder Executivo. O espontâneo local não pode ser coagido pela estrutura; a comunidade deve se sobrepor ao ordenamento abstrato da instituição estatal. O Estado é substituído pelas organizações sociais, cada qual agindo segundo suas peculiaridades locais. É desse modo que o partido cede lugar aos movimentos e frentes “horizontalizados” e a política se converte em “evento”, ou seja, uma manifestação amorfa, despolitizada e voltada para a satisfação abstrata de toda a diversidade.

Pois bem, diante de uma “constituição cidadã” e num contexto tão profuso de estímulos e condições institucionais para a participação, principalmente no nível municipal, não é difícil surgirem algumas inquietações. Afinal, as informações e opiniões proferidas na mídia e nos estudos especializados (excetuando aqueles adeptos da teoria da “escolha racional”, para quem tudo é uma questão de acomodação de interesses num tabuleiro de opções e obstáculos⁶) costumam indicar um

⁴ “Promulgada a Constituição Federal de 1988, com a conseqüente consolidação do Município, na figura de ente autônomo da Federação, dá-se início ao processo de elaboração das Leis Orgânicas Municipais LOM, exigidas pelo Poder Executivo Federal, as quais deveriam incluir um capítulo específico sobre a política urbana local, quando da elaboração do Plano Diretor.” (MOREIRA, 2008, p. 11). Deve ser lembrado que o artigo 77 da Lei Orgânica Municipal de São Paulo previa a descentralização administrativa por meio das subprefeituras.

⁵ *Accountability*: processo de “prestação de contas” institucional em que a população “avalia” o desempenho dos governantes; *checks and balances*: diz respeito ao equilíbrio entre os poderes por meio do sistema de controle mútuo.

⁶ A teoria da escolha racional (*rational choice*) surgiu nas ciências sociais por volta dos 80 e procurou centrar no indivíduo (no seu discernimento sobre as opções de ação) o escopo de análise dos processos sociais.

quadro caleidoscópico, que aponta para interpretações variadas e contraditórias: ora se ressaltam a inconsistência e a apatia da população, ora se aclama que o “gigante acordou”⁷. A própria natureza desse objeto não permite nenhuma aferição precisa e cabal, nem mesmo interpretações pacíficas.

De toda forma, algumas questões podem ser postas com relação aos mecanismos de “participação e de controle” constitutivos da “institucionalidade cidadã” e sua aplicação no nível do poder local. Será que com a descentralização é cabível afirmar que o eixo do processo político pode garantir mais importância para a esfera do poder local? É possível falar em “democracia participativa” efetiva? Quais as possibilidades e os limites dos canais de participação social no âmbito municipal? As pressões sociais conseguem interagir com o poder local de modo “equilibrado” e efetivo? Como atuam as forças políticas locais? Os “movimentos de junho” não ignoraram as instâncias de participação local na medida em que foram às ruas e miraram os poderes indistintamente, atropelando essas mesmas instâncias (conselhos, por exemplo)? Os mecanismos de participação e de controle tornam o Estado “permeável” às pressões sociais? Esses mesmos mecanismos possibilitam que o parlamento incorpore a prática da democracia participativa? O controle social pode ser exercido por meio dos instrumentos legislativos do parlamento?

A partir desses questionamentos o objetivo proposto aqui é o de analisar a configuração institucional no interior do poder local e verificar se, do ponto de vista teórico, é possível identificar o exercício da “democracia direta” conforme vem se alardeando. Portanto, nosso interesse se dirigirá às condicionantes e disposições práticas e teóricas estabelecidas pela dinâmica política local.

2. Uma questão de abordagem

A discussão proposta exige uma breve consideração de método. Alguns preparativos são necessários para estabelecer um corte analítico que consideramos mais recompensador e, talvez, permita expor determinações bastante elucidativas, mas nem sempre observáveis.

A Ciência Política foi particularmente bastante influenciada por essa teoria.

⁷ Alguns levantamentos de opinião permitem sondar esse cenário: Castro e Reis (2012) Disponível em: <http://www.teoriaepesquisa.ufscar.br/index.php/tp/article/viewFile/311/214>; Pesquisa Nacional sobre Perfil e Opinião da Juventude Brasileira (2013) Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/participacao/destaques/163-noticias-destaques-pequeno/775-pesquisa-juventude>; e em: <http://www.reformapolitica.org.br/noticias/democracia-direta/865-pesquisa-revela-interesse-dos-jovens-brasileiros-pela-participacao-na-politica.html>

Normalmente as análises têm recorrido aos instrumentos da ciência política (AVRITZER, 2004, 2008; GOULART, 2006; SCHATAN, 2007; entre outros)⁸ para dar conta das questões de participação, controle social e poder local. Em geral estes estudos realizam aportes de viés institucionalista, concentrando-se em aspectos da formalidade institucional, da maximização de interesses, da disputa de atores desencarnados socialmente dentro de um palco a-histórico, segmentado e encerrado em si mesmo. Na esteira da descentralização e da importância que adquire a ideia de poder local, os estudos acadêmicos também tenderam a seguir essa “particularização” e se voltaram (quase em unísono) aos levantamentos empíricos descritivos de realidades circunscritas a instâncias políticas (conselho, órgão etc) ou territórios isolados. Para isso, muitas vezes são empregados procedimentos que convertem ações sociais em “práticas estratégicas” destinadas à obtenção de bens ou conquistas dentro de um tabuleiro de interesses estatisticamente verificáveis. Como escreveu o sociólogo Christian Topalov (1988, p. 6), a propósito da produção científica na área, “querem nos fazer crer que é melhor descrever as pequenas coisas do que explicar as grandes.”

Esse tipo de estudo não é de todo problemático e pode oferecer dados empíricos e conjunturais úteis, mas ele fica muito aquém da aproximação do concreto e da riqueza de determinações. Sua visada quantitativa e formalista “compra o título pelo valor de face”, ou seja, o pesquisador se atém ao desenho institucional, a registros de atas e de votação e aceita as informações como expressão do real sem problematizá-las. Ficam ausentes as tensões e os embates de fundo e se envereda por um arremedo funcionalista que se resume a atores sem dimensão social.

Diante dessas limitações e desafios, acreditamos que o Materialismo Histórico seja o eixo de trabalho que poderia contribuir de modo mais eficaz na interpretação do poder local. Parece-nos suficientemente claro e inarredável que as relações que compõe todo fato social se reportam, direta ou indiretamente, às suas condições materiais de produção da vida, e, portanto, possuem uma função explicativa central. É isso que Marx aponta quando afirma que:

(...) os pressupostos de que partimos não são pressupostos arbitrários, dogmas, mas pressupostos reais, de que só se pode abstrair na imaginação. São os indivíduos reais, sua ação e suas condições materiais de vida, tanto aquelas por eles já encontrada como as produzidas por sua própria ação (Marx, 2007, p. 86).

⁸ Estudos com esse viés analítico são predominantes nas discussões sobre o tema em pauta, entretanto, ainda que falte um balanço sobre isso, não assumiremos no presente texto essa tarefa tão árdua e necessária.

Tais pressupostos, portanto, possuem um papel heurístico inarredável no entendimento da sociedade e é sobre eles que é necessário iniciar a abordagem. Esse encaminhamento ganha contornos mais definidos numa passagem de seu célebre *Prefácio*⁹, ao enunciar que:

(...) na produção social da própria vida, os homens contraem relações determinadas, necessárias e independentes de sua vontade, relações de produção estas que correspondem a uma etapa determinada de desenvolvimento das suas forças produtivas materiais. A totalidade dessas relações de produção forma a estrutura econômica da sociedade, a base real sobre a qual se levanta uma superestrutura jurídica e política, e à qual correspondem formas sociais determinadas de consciência. (MARX, 1986, p. 25).

Portanto, aqui se estabelecem os marcos de uma abordagem, que acreditamos mais pertinente, dos fatos sociais, e, por conseguinte, dos eventos que compõem a ocupação humana no espaço, da constituição da realidade urbana e da dinâmica do poder local.

O interessante a se notar aqui é a atenção dedicada ao processo histórico como o próprio processo de produção e reprodução da vida humana. Trata-se, assim, de uma leitura da realidade lastreada nas condições concretas dadas e não em generalizações abstratas que só existem no campo das formas puras. Todo evento não é uma substância em si, pelo contrário, é relativo e estruturado por relações internas e externas definidas pela atividade produtivas. Aqui a *démarche* dialética confere vibração ao olhar materialista e permite o enfoque do objeto social como aquilo que efetivamente ele é, ou seja, um fenômeno histórico que é posto e repostado ao longo do tempo sob a clivagem de múltiplas determinações que têm como eixo a atividade econômica. É isso que Lênin vai ressaltar sobre o materialismo histórico ao afirmar que “para conhecer realmente um objeto, é preciso apanhar e estudar todos os seus aspectos, todas as suas ligações e ‘mediações’” (Lênin (1920) citado por Fernandes (1978, p. 28).

Disso decorre que as relações sociais, e tudo que delas emana, devem ser abordadas e explicadas tendo como referência a totalidade histórico-social, ou “formação social”, dialeticamente constituída a partir do processo de produção material da vida. Por essa via analítica, uma problemática social qualquer necessariamente impõe a remissão ao conhecimento de uma série de fatores, especialmente o padrão de

⁹ O *Prefácio para a Crítica da Economia Política* se tornou uma referência para a discussão sobre a relação entre a produção material e a produção ideológico-institucional, incluindo aqui a esfera da política.

acumulação econômica, a estrutura e os conflitos de classes. Aliás, pensar a política a partir das classes é o que abre as portas para conexões que transpõem os limites do formalismo estéril. Nessa acepção, o sociólogo Ralph Miliband escreve que:

(...) a análise de classes é com efeito uma análise da luta de classes: é um modo de análise que procede da crença segundo a qual a luta de classes constituiu o fato crucial da vida social desde o passado remoto até o presente (MILIBAND, 1999, p. 473).

O objeto se enriquece quando é pensado no interior de um campo de forças portadoras de interesses derivados da produção material da vida. Em decorrência desse embate, essencial e incontornável, os atores sociais deixam de ser vistos parcialmente como entidades formais num jogo institucional, estanque e indeterminado¹⁰, e surgem como protagonistas dotados de interesses radicados no movimento histórico-social mais amplo – o movimento do Capital.

Portanto, um conhecimento que pudesse romper com a couraça positivista que tem prevalecido nas análises sobre poder local deveria considerar o espectro conceitual e metodológico materialista. Somente nessa perspectiva seria possível entender as instituições político-administrativas e os mecanismos legais de participação e controle como mediações superestruturais postas pelo padrão de luta e dominação político-econômica capitalista.

A sociologia se dispôs a enfrentar esse desafio. Não a sociologia de extração funcionalista, que se dedicou aos estudos da “comunidade urbana” e “sistemas urbanos”, mas aquela que apareceu no final dos anos 60, orientada por discussões propostas por alguns sociólogos franceses que ansiavam por um olhar crítico do modelo vigente, tanto em termos teóricos quanto políticos. O sociólogo Raymond Ledrut foi um dos pioneiros nessa visada, propondo uma linha de pensamento sociológico que apontasse para o fato de que:

As cidades, como as nações, são formas históricas da vida coletiva possuindo suas condições de existência e cujo modo de organização depende de causas diversas relacionadas tanto às estruturas do modo de produção quanto aos sistemas políticos. (LEDROUT, 1973, p. 12)

¹⁰ Nos estudos institucionalistas citados no início todo processo parece ocorrer num contexto indeterminado historicamente. Não se menciona as condições e o modo de produção vigente e muito menos a configuração de forças postas nele.

Como uma espécie de carta programática, essa obra de Ledrut procurou pensar a vida urbana de forma múltipla e tensa, enfocando a integração e o convívio de coletividades sociais no interior de um ambiente fervilhante.

No seio dessa reorientação disciplinar, o sociólogo Manuel Castells¹¹ realiza um corte epistemológico mais ousado e aponta para a necessidade de incorporação do viés analítico do materialismo histórico na abordagem da “questão urbana”. Emerge, assim, uma linha de reflexão sociológica que ficou conhecida como a “escola francesa de sociologia urbana marxista”, que abarcou, além de Castells, pesquisadores como Francis Godard, Jean Lojkiné, Edmond Préteceille e Susanna Magri). Ao comentar esse período, Topalov (1988) afirma que para esses sociólogos:

(...) deixa-se de aceitar o ambiente urbano como um dado ao qual os cidadãos deveriam se adaptar individualmente, e passa-se a considerá-lo como um produto social, que resulta ao mesmo tempo da dinâmica da acumulação capitalista e da ação coletiva. (TOPALOV, 1988, p. 11)

Em que pese a forte marca estruturalista de autores como Castells, o referencial teórico e metodológico do marxismo vai ser bastante prolífico na abordagem da “questão urbana”, enquadrando-a como uma totalidade histórica determinada materialmente, ou seja, como um processo de produção da vida social urbana sob a égide dos interesses e contradições dados na economia capitalista. Por isso:

(...) quer se trate do ambiente construído, das políticas públicas ou das práticas sociais, não existe mais variável independente, tudo deve ser analisado simultaneamente como parte de um mesmo processo, a urbanização capitalista. Não se pode estudar os usos que se faz da cidade sem estudar também sua produção. Não se pode considerar separadamente os agentes econômicos privados e a ação pública. Não se pode isolar a técnica da política, nem a política dos movimentos sociais (...) Tem-se que analisar ao mesmo tempo a acumulação do capital nas produções urbanas e o papel das políticas públicas neste processo. (TOPALOV, 1988, p. 12).

¹¹ Castells publicara em 1968 um ensaio de ruptura e fundação teórica fundamental: “Y a-t-il une sociologie urbaine” (*Sociologie du Travail*, N. 1, 1968, pp. 72-90). Esse documento ganharia fama e após ele se seguiriam dois outros trabalhos importantes na constituição dessa corrente marxista no âmbito da sociologia urbana: *La question urbaine* (1972) e *Luttes urbaines* (1973). Atualmente as análises de Castells são tidas como datadas e o próprio autor se distanciou delas e do marxismo que professava à época. Um trabalho relevante que discorre sobre as vertentes da sociologia urbana francesa foi realizado por Pierre Lassave (1997).

Com essa visada orientada pelo marxismo, a sociologia abre portas para tratar da configuração e da dinâmica política no contexto urbano capitalista, isto é, para enfatizar o “poder local” como um campo de forças imantado pela luta de classes. A formulação e execução das políticas públicas, as pressões sociais nos seus variados matizes, os mecanismos político-institucionais de participação e controle coletivos, todo esse arcabouço de elementos passa a ser objeto da problemática em torno da disputa pela cidade e pela construção da hegemonia de classe¹².

Por fim, além desse recurso ao materialismo histórico, que deve servir de eixo analítico, é preciso também incorporar as contribuições da sociologia política clássica brasileira, principalmente os trabalhos de Victor Nunes Leal (1949), Raimundo Faoro (1958) e Maria Silvia Carvalho Franco (1969). A sociologia política permite entender a formação histórico-social das instituições políticas brasileiras, em especial aqueles mecanismos sociais úteis para pensar as relações de poder no plano local/municipal. Os autores acima mencionados trouxeram à luz alguns desses mecanismos: o favor; a condição do agregado; o patrimonialismo; o coronelismo; o patriarcalismo e o clientelismo. Por meio desses mecanismos, e de outros, poderemos percorrer a especificidade do solo histórico latino-americano e do brasileiro em particular.

É incontestável que a experiência brasileira, marcada pelo sentido da colonização e todos os seus desdobramentos, é a base constituinte da forma urbana municipal que prepondera no país. Os arranjos locais estabelecidos para acomodar o sistema de acumulação capitalista nascente criaram relações de dominação de características singulares. Graças a esses arranjos, em que o pré-moderno e o moderno se acoplam, é que foi possível o impulso que aquela acumulação sofreu e sustentou de maneira fundante. Isso tudo delineou o capitalismo periférico, que por sua vez conformou o município brasileiro e a composição de interesses em disputa pelo poder local¹³.

O emprego desse enquadramento teórico possibilitará desenvolver o antídoto contra o predomínio dos estudos de matriz formalista/institucionalista que tendem a ver os fenômenos políticos sob o ângulo de protocolos institucionais e atores sociais desencarnados de interesses e outras determinações de classe. Isso será um procedimento necessário para entender como a estrutura e a luta de classes são permeadas pelos mecanismos arcaicos de dominação.

¹² A sociologia urbana de inspiração marxista se desloca das análises globais das políticas do Estado central para estudar as municipalidades, que se tornam o terreno privilegiado de observação da formação das hegemonias políticas. (TOPALOV, 1988, p. 19).

¹³ Celso Daniel (1988) e Teresa Kerbauy (2000) apontam para o fim do coronelismo como prática de poder nos municípios brasileiros. Sobre isso não temos dúvida também, no entanto, o mecanismo ainda é útil para rastrear alguns processos políticos em vigência.

3. A configuração do poder local

Como já apontamos no início, as atenções, tanto político-administrativas quanto acadêmicas, recaíram fortemente sobre o assim chamado poder local em função da descentralização político-institucional carreada pela Constituição de 1988. Sabe-se, contudo, o quão longa e abrangente é a jornada de pesquisas e debates sobre essa questão, ainda que sob outras denominações. Como Castells (1988) já identificara¹⁴, a sociologia americana foi pródiga nessa tematização, o que fica claro quando se levanta a profusão de estudos sobre comunidade gerada nas universidades americanas ao longo do século XX. Trata-se de uma seara complexa, em que ocorre a intersecção científica de um variegado espectro de áreas: da política, da sociologia urbana, da economia, da administração pública etc.

Para fins de nossa argumentação sobre o poder local, vamos fazer uma brevíssima menção a duas tipologias de abordagem que surgiram entre as décadas de 50 e 60 e firmaram sua importância teórica e ideológica por algum tempo, sendo até hoje arroladas nos debates sobre o assunto¹⁵. A primeira delas, atribuída a Floyd Hunter (1953), foi a chamada “teoria das elites” ou “elitista”, pois estava baseada no princípio de que o poder local estava nas mãos de uma elite de homens de negócio cuja atuação se dava nos bastidores e garantia as tomadas de decisão de acordo com seus interesses restritos. A segunda linha de raciocínio veio um pouco depois e é associada a Robert Dahl (1961). Ela se refere à visão que procurava demonstrar que o poder decisório local contava com a participação de uma pluralidade de atores sociais, todos eles dotados de anseios e interesses os mais diversos. Tais atores abrangeria um leque amplo e se alternariam na gestão municipal de maneira bastante variável, daí ter sido essa linha chamada de “pluralista”. Nessas duas posições analíticas o pressuposto era o de que haveria um grupo ou grupos de indivíduos dispostos ativamente a participar e conduzir os rumos da política municipal. A contrapartida seria a existência de uma ampla maioria numa posição amorfa e passiva. Em nenhum dos casos havia espaço para a contradição estrutural, pois as iniciativas políticas seriam deflagradas a partir de orientações subjetivas (estratégias de decisão) e pontuais (por temas e objetos) de atores no “tabuleiro comunitário”.

Muitos dos trabalhos seguiram (e ainda seguem, conforme mostram as pesquisas próximas da visão institucionalista/formalista) a concepção americana da comunidade urbana como uma realidade autônoma e isolada histórica e politicamente.

¹⁴ Castells e Ledrut fizeram um importante balanço crítico da produção científica sobre o urbano e o poder local.

¹⁵ Alguns balanços interessantes, ainda que irregulares, sobre o poder local são encontrados em: Joel Feli- zes (2000); Eduardo César Marques (2003); Márcia da Silva (2008). Todos eles discorrem sobre a relevância dessas tipologias de abordagem e o lugar que ocupam.

Com base nesse pressuposto, o poder local é entendido como algo circunscrito aos limites da cidade. Isso leva muitos pesquisadores “a tratar a gestão dos problemas urbanos como essencialmente determinada pela cena política local, considerada em si mesma como expressão de uma espécie de microssociedade, a ‘comunidade’” (CASTELLS, 1988, p. 292). O poder local acaba sendo visto de duas perspectivas: como uma reprodução ao nível micro da lógica política macro, cabendo aí a repetição dos conceitos aplicáveis ao que ocorre no cenário nacional; ou como uma situação peculiar, própria e que não dialoga com as demais instâncias – um “caso”¹⁶.

É justamente nesse ponto que a contribuição do materialismo histórico faz a diferença analítica. De acordo com o que foi exposto, essa perspectiva se baseia no princípio da totalidade, o que implica entender todos os fenômenos como parte interdependente de um processo maior e determinante. Tal processo nada mais é do que o próprio movimento da acumulação capitalista, que engendra uma estrutura de classes, relações e instituições que definem a formação social predominante. A realidade urbana é decorrência direta disso, como expõe Jean Lojkin:

(...) a aglomeração da população, dos instrumentos de produção, do capital, dos prazeres e das necessidades – em outras palavras a cidade – não é de modo algum um fenômeno autônomo sujeito a leis de desenvolvimento totalmente distintas das leis da acumulação capitalista: não se pode dissociá-la da tendência que o capital tem a aumentar a produtividade do trabalho pela socialização das condições gerais da produção – das quais a urbanização, já vimos, é componente essencial. (LOJKINE, 1981, p. 137).

Portanto, a cidade é resultado do entrelaçamento de injunções políticas, econômicas, culturais e ideológicas que se articulam local, regional, nacional e, até mesmo, internacionalmente (quando se trata das grandes cidades e das metrópoles). A divisão (internacional) do trabalho, por exemplo, possui um papel de relevo nessa interferência sobre as organizações locais, pois, como lembra Alejandra Massolo:

(...) às instituições centrais se reservam as grandes e cruciais decisões e intervenções voltadas às políticas econômicas e financeiras do modelo de desenvolvimento, enquanto ao governo local está destinada a gestão local das consequências sociais dessas decisões

¹⁶ Um exemplo que se tornou clássico nesse tipo de abordagem é o estudo do renomado cientista político americano Robert Dahl: *Who governs? Democracy and power in American city*. New Haven: Yale/University Press, 1961. Esse trabalho é considerado um dos marcos para a discussão sobre o tema do poder local, juntamente com outras obras, tais como: HUNTER, F. *Community power structure*. Chapel Hill: University of North/Carolina Press, 1953; JANOWITZ, M. (org.) *Community political systems*. The Free, Glencoe, 1961.

centralizadas na vida das pessoas. Em particular, as autoridades municipais devem regular a distribuição de bens e serviços de consumo coletivo necessários à reprodução da força de trabalho (...). (MASSOLO, 1988, p. 41)

Complementando o argumento, Davidovich reitera que:

Um certo denominador comum pode ser encontrado em posições que privilegiam, basicamente, a inter-relação que se estabelece entre as escalas de poder. Nesse sentido, concebe-se um nível local que não seria independente de outras esferas de decisão subnacionais, nacionais e até internacionais. Sob tal enfoque, emerge, com maior evidência, a relativização da autonomia de instâncias de poder, particularmente quanto a estados e municípios. (DAVIDOVICH, 1993, p. 07)

Fica reforçado que há no âmbito local uma espécie de curto circuito político-administrativo entre as ações perpetradas pelos governos nacionais, pelas grandes corporações, pelas organizações civis e pela administração municipal.

O poder local emerge assim dentro da configuração sócio-espacial clivado pela multiplicidade de relações que o atravessam e se conforma num campo de forças em disputa intensa pela condução político-administrativa. Nesse campo dispõem-se interesses e problemáticas de extração tanto interna quanto externa aos limites fronteiriços da cidade. Ao contrário das análises funcionalistas citadas, neste caso a noção de poder local ganha concretude e lastro histórico-social abrangente.

A sociologia urbana marxista francesa, como argumentamos na seção anterior, foi fundamental na mudança e na construção mais precisa do paradigma de abordagem, que até então estava mais assentado no subjetivismo liberal de extração americana. Em que pese a carga estruturalista que conferia um certo engessamento aos agentes históricos, principalmente em autores como Castells, a guinada marxista realizou uma reorientação decisiva, qual seja, lançou a cidade no interior da acumulação capitalista. Isso permitiu reler a “questão urbana” e o poder local sob o filtro dos interesses materiais contraditórios e, portanto, da luta de classes. Tratava-se, portanto, de ver a disputa e a condução da política urbana como resultado de contradições sociais definidas a partir do lugar das coletividades na estrutura de produção e dominação econômica. Sobre essa perspectiva nova de conhecimento, vale invocar a diretriz inaugural esboçada por Castells a respeito do que ele denomina de “estudo da política urbana”:

Temos, pois, por um lado, o estudo da intervenção dos aparatos de Estado, em todas as suas variantes, sobre a organização do espaço e

sobre as condições sociais de reprodução da força de trabalho. Por outro, o estudo da articulação da luta de classes, incluída a luta política, no campo das relações sociais assim definido. Neste sentido, dado que a intervenção dos aparatos de Estado são também uma expressão da luta de classes, a unidade teórica de nosso campo é evidente. (CASTELLS, 1985, p. 310).

Significa dizer que as relações políticas no âmbito da cidade se configuram a partir das necessidades de produção e reprodução postas pelo movimento do capital. Os interesses dados nesse processo, cujo núcleo é a relação entre o Capital e o Trabalho, vão definir a forma institucional e a atuação política no plano local. Essa atuação engloba tanto as estratégias e programas de planejamento urbano (a política estatal, local ou não) e os movimentos sociais nas suas variadas vertentes de manifestação da luta de classes.

Nessa seara de discussão, que gerou uma série de estudos no Brasil, vale a pena trazer à discussão o trabalho de Celso Daniel (1983; 1988). Sua abordagem estabeleceu um intenso diálogo com o marxismo e a sociologia urbana francesa, sendo um pioneiro na aplicação daquele referencial à realidade do poder local no Brasil. Daniel procurou pensar o poder estatal local, a política municipal, a partir dos conflitos de interesses entre as classes. Diante de uma situação de precariedade conceitual, a iniciativa foi um alento ao debate acadêmico e político, mas não ganhou o relevo merecido¹⁷.

Colaborando para o esforço reflexivo, Daniel escreveu um pequeno ensaio com a tentativa de elaborar e sintetizar algo que fosse a caracterização mais demarcada da noção de poder local. Sua preocupação foi a de expor um princípio analítico e com base nele derivar uma espécie de tipologia dos componentes do poder local. Conforme ele escreve: A abordagem adotada busca encontrar a lógica do poder local na interseção do material e do simbólico, do econômico e do político, no interior de um movimento contraditório. (DANIEL, 1988, p. 26)

¹⁷ Basta lembrar que entre o final dos anos 70 e o início dos 80 havia uma vibrante mobilização social nos grandes centros e algumas cidades já começavam a se tornar palco de experiências de governos à esquerda, incensados pela ideia dos governos locais populares. O próprio Celso Daniel estava vinculado à luta política e se tornaria prefeito de Santo André em 1989. Do ponto de vista teórico, muitos trabalhos foram feitos com a perspectiva crítica (Kowarick e Brant, 1976; Kowarick, 1979; Blay, 1985; Maricato, 1982), mas nenhum havia procurado delinear conceitualmente a configuração do poder local. Um trabalho recente e muito interessante é o de Marques (2003), cuja proposta é a de abordar o poder local sob o prisma do conceito de “redes sociais”. Não trataremos disso agora, mas não deixa de ser relevante a contribuição.

O contraditório essencial será a pedra de toque das tensões e disputas urbanas. Nesse momento é enunciada a configuração pela qual será estudado o poder local, com sua territorialidade e os elementos de tensão política inseridos dentro dela. Nesses termos, o que se verifica é que:

O que se denomina de local remete, no Brasil, à esfera municipal. Na medida em que o lugar do exercício no poder não se resume ao Estado – prefeitura e câmaras municipais, no nível local -, mas está disseminado em múltiplas instituições sociais, é preciso considerar as diferentes modalidades do poder local e sua relação com o poder político propriamente dito, até chegar à compreensão da virtualidade das crises do poder local. (DANIEL, 1988, p. 26).

Vemos que a preocupação de Daniel é identificar o poder local como uma malha de “poderes” na qual o político é apenas mais um dos poderes que compõem o sistema decisório municipal. Em sua caracterização seriam três as modalidades: o poder político (concentrado no executivo; no seu aparato burocrático; e no legislativo); o poder social (as “elites” locais formadas pelas famílias tradicionais e associações corporativas; os movimentos sociais e demais grupos de pressão por serviços públicos); e, por fim, o poder econômico (os setores capitalistas cujos lucros dependem das medidas e demandas do poder político local). Cada um desses poderes derivaria sua identidade e seus interesses conflitantes do lugar ocupado na ordem sócio-econômica local. Com esse cenário o autor procurou contemplar um leque de disputas dos mais variados matizes, sem, entretanto, perder de vista o eixo dado pela acumulação capitalista.

Apesar da potência explicativa dessa chave tipológica, ela apresenta um problema classificatório que merece ponderações.

Inicialmente, a divisão do poder local em três modalidades, praticamente intercambiáveis, é frágil do ponto de vista sociológico. Daniel acaba por fundir e dividir grupos sem atentar para diferenças e intersecções estruturais. Talvez tenha faltado alguma precisão nos atributos dos elementos e mecanismos sociais envolvidos, especialmente quanto à condição do aparato estatal. Na chave interpretativa de Daniel esse aparato perde a centralidade fundamental que nos parece necessária para abordar o poder local. É interessante, portanto, fazermos uma breve digressão em torno desse ponto.

Na clássica exposição de Weber (1996), o Estado moderno é caracterizado por uma particularidade fundamental e estruturante: o monopólio da coação física.

Hoje o Estado é aquela comunidade humana que (...) reclama para si (com êxito) o monopólio a coação física, pois o específico da atualidade

é que a todas as demais associações ou pessoas somente se atribui o direito de exercer coação física na medida em que o Estado o permita. Este é considerado como a única fonte do 'direito' de coação. (WEBER, 1996, p. 1056).

Esta é, portanto, a origem de todos os outros monopólios, isto é, do direito (ou poder) de por e dispor de recursos humanos, materiais e simbólicos. Todavia, não se trata apenas do poder de exercer (Poder Executivo), sem controle, a coação. Na ordem social moderna, a legitimidade estatal (para a violência) é garantida pela dominação burocrático-legal, que se assenta na exigência de que todos os atos de mando sejam amparados na lei (só se obedece aquilo que é legal) deliberada no parlamento e julgada por corpo de operadores do direito. Conforme Weber observa:

Obedece-se, não à pessoa em virtude de seu direito próprio, senão à regra estatuída, a qual estabelece ao mesmo tempo a quem e em que medida se deve obedecer. Também o que ordena obedece, ao emitir uma ordem, a uma regra estatuída: a 'lei' ou o 'regulamento' de uma norma formalmente abstrata. (WEBER, 1996, p. 707).

Como consequência desse complexo de prerrogativas e dispositivos, o aparato burocrático-estatal (Executivo, Legislativo e Judiciário) é, sem dúvida, a matriz e o eixo do poder, no sentido absoluto, sem adjetivação.

Pierre Bourdieu, por sua vez, inspirado por Weber e indo além, adiciona uma compreensão ainda mais precisa para a questão. Segundo ele, o Estado:

(...) é resultado de um processo de concentração de diferentes tipos de capital, capital de força física ou de instrumentos de coerção (exército, polícia), capital econômico, capital cultural, ou melhor, de informação, capital simbólico, concentração que, enquanto tal, constitui o Estado como detentor de uma espécie de metacapital, como poder sobre os outros tipos de capital e sobre seus detentores. (BOURDIEU, 1996, p. 99).

Essa ideia de “metacapital” merece ser destacada, pois servirá como baliza para pensar a centralidade do Estado, não como uma entidade hipostasiada, mas como um *locus* de estruturação sociológica. E aqui Bourdieu nos apresenta uma passagem particularmente útil:

Segue-se que a construção do Estado está em pé de igualdade com a construção do campo do poder, entendido como espaço de jogo no interior do qual os detentores de capital (de diferentes tipos) lutam

particularmente pelo poder sobre o Estado, isto é, sobre o capital estatal que assegura o poder sobre os diferentes tipos de capital e sobre sua reprodução (...). (BOURDIEU, 1996, p. 99).

Percebe-se, assim, que a centralidade do Estado é incontornável e isso deve estar no horizonte de reflexão sobre o poder local. É esse aparato que detém o monopólio legítimo de concepção, implementação e execução do ordenamento público e privado, o que se deve às prerrogativas formais que possui para utilizar os “mecanismos de poder”, isto é, para legislar, anuir, fiscalizar, interpretar, julgar, punir, corrigir e mediar as relações dentro do território. Enfim, é a autoridade que oficializa. Por mais que os agentes sociais tenham capacidade de mobilizar seus interesses perante a população, jamais poderão implementá-los legitimamente se não o fizerem sob a chancela estatal (pela lei, pela anuência da burocracia oficial etc). Ainda que possam aplicar ordens e regras em seus “campos” de atuação, seja pública ou privadamente (como uma empresa privada em relação a seus funcionários), só o farão se houver a normatização respaldada legalmente. Pode-se contra-argumentar que “poderes paralelos” surgem a todo momento, buscando impor regras em determinados territórios (o crime organizado, por exemplo), mas sabemos que tal legitimidade é limitada e está sempre em situação ameaçada. Também não cabe aqui discutir o problema de legitimação dos Estados na atualidade¹⁸.

Portanto, obedecendo a esse enquadramento que tem o Estado como eixo de poder, com prerrogativas exclusivas, consideramos necessário pensar o poder local como um campo estruturado (por isso variável) territorial e historicamente. Esquemáticamente¹⁹, esse campo conteria forças em luta política dentro de limites institucionais que poderiam ser chamados de instâncias formais. A partir da ponderação feita sobre o Estado, acreditamos ser mais adequado denominar de forças sociais os agentes em luta, e não de “poderes”, como faz Daniel²⁰. É em torno desse eixo que uma constelação de forças sociais, determinada antes de tudo (mas não apenas) pela acumulação econômica, se digladiam e tenta legitimar seus interesses e firmar sua hegemonia. O importante é caracterizar essas forças e interesses e identificar em que

¹⁸ São intensas, e já antigas, as discussões sobre a crise de legitimação do Estado democrático vigente, a insuficiência dos processos de representação política, a incapacidade de oficialização integral da trama social. Seja à direita seja à esquerda, estudos têm surgido para dar conta do problema e a questão do poder local está inserido nisso, contudo, tanto os limites de escopo e de tempo, quanto os do próprio autor, impedem a incorporação dessa reflexão. Fica aqui apenas a notação de que a condição clássica do Estado não é tão pacífica assim. De todo modo, quando se fala em “poder paralelo” (do crime organizado, dos grupos de guerrilha etc) é sempre em relação a um Estado que ainda é tido como referência de poder.

¹⁹ Todo esquema deve ser sempre encarado enquanto tal, ou seja, um modelo asséptico. O processo histórico-social redefine incessantemente as condições materiais, forças sociais e toda a institucionalidade.

²⁰ “Há um acordo geral em considerar a política urbana como um processo político, em que se enfrentam as forças sociais com interesses específicos” (Castells, 1985, 294).

solo estão radicadas socialmente. Dado que estamos trabalhando no horizonte do materialismo histórico, tais forças são determinadas a partir das condições materiais de produção, isto é, são as classes sociais que travam os embates com vistas a assumir o controle e a condução do poder local. Para dar conta disso é interessante utilizar os níveis de distinção propostos por Nicos Poulantzas (1968), e apropriados por Jean Lojkin (1981), para caracterizar as classes.

Num primeiro nível, como a base de toda estrutura, teríamos as duas classes fundamentais diretamente ligadas ao processo de valorização de capital e à sua contradição imanente: burguesia e proletariado; sobre essa base haveria o nível da reprodução ampliada do capital, quando encontramos o fracionamento das classes fundamentais segundo as mais diversas modalidades de metamorfose do capital (capital industrial, capital financeiro, capital comercial etc). As organizações empresariais e operárias (sindicatos, associações, federações etc) estariam presentes aqui na sua variedade de segmentos, estabelecendo alianças ou confrontos não apenas entre as classes estruturais, mas igualmente entre as frações dessas mesmas classes. Podem ser incluídos nesse grupo os interesses empresariais: que estão sediados no município, não mantêm necessariamente contratos com a prefeitura, mas podem sofrer impacto das medidas estatais; que fornecem bens e serviços para o funcionamento da prefeitura; que atuam tanto na construção quanto na comercialização imobiliária.

Sobrepostos a esses dois níveis acrescentaríamos os grupos de interesse que comportam um enorme e complexo espectro de matizes e combinações. De alguma forma eles estão referidos, direta ou indiretamente, aos interesses econômicos estruturais, mas se manifestam na forma de reivindicações e temas de caráter superestrutural. Nesse caso encontramos as organizações voltadas a demandas de direitos e serviços municipais (saúde, educação, cultura, transporte, habitação, lazer etc); as organizações dedicadas a questões sócio-culturais supramunicipais (aborto, mulher, idoso, criança, juventude, sexualidade etc); as associações de bairros e afins; etc.

Quanto aos partidos, estes merecem uma atenção maior. Em princípio as ditas forças partidárias poderiam ser entendidas como o canal de confluência final das demais forças sociais. No sentido que estamos dando para o poder local, as forças são todas políticas e podem, ou não, se converter em expressão político-partidária. Em geral, um partido acaba por representar e dar voz parlamentar a um variado leque de forças sociais, pois é somente por meio deles que se pode aceder ao Parlamento e ao Executivo e, conseqüentemente, promover normas, diretrizes ou serviços que efetivem os interesses em disputa. A rigor, dentro dos pressupostos assumidos, o partido não seria uma força política independente e em concorrência com as demais forças sociais (sindicatos, associações patronais, organizações de direitos etc). Ele seria, idealmente, um canal/veículo de projetos gestados a partir dos interesses de fundo sedimentados na estrutura social. No entanto, muitos pesquisadores, principalmente

da área de ciência política, tendem a identificar os ocupantes ou postulantes de cargos eletivos, ou seja, os chamados políticos, como portadores de interesses próprios (político-ideológicos, corporativistas ou meramente fisiológicos) e componentes de uma “classe”, fato que converteria o partido em uma força política autônoma e concorrente em relação às outras forças²¹. Consideramos essa categorização problemática, pois ainda que provenham das mais diversas origens e desenvolvam um *ethos* próprio, os “políticos” acabam sendo expressão de interesses de classe que estão para além deles – é o que chamaríamos de base social que dá suporte eleitoral para o político.

A burocracia estatal também apresenta dilema semelhante ao dos políticos e partidos. Daniel (1988) chama a essa burocracia de “poder administrativo” e a coloca como importante agente no quadro de poderes. Na mesma linha, outros autores da ciência política, como Skocpol e Amenta (1986) tendem a reconhecer um certo protagonismo aos funcionários estatais (tecnoburocracia), que de algum modo poderiam desenvolver interesses próprios que contrastaria com as outras forças sociais. Poulantzas (1968) também considera que há uma especificidade da burocracia no Estado capitalista que não poderia ser ignorada. É até possível que assim ocorra, mas é preciso ter cautela com esse afã de identificar classes com tanta facilidade. Tanto para os políticos quanto para a burocracia, o ambiente é nebuloso e não se encerra pacificamente.

De uma perspectiva sistemática, tendo esquadrihado as forças em confronto e o seu objeto (Estado e mecanismos de poder), agora é o momento de delinear a arena em que isso se dispõe. Dado que se trata de um processo que ocorre segundo os parâmetros da dominação burocrático-legal, tal arena é uma configuração de instâncias oficiais que obedecem a uma tecnicidade jurídico-institucional (prazos, fluxo de tramitações, hierarquias, publicidade etc). Estas instâncias encontram-se sob a égide do Estado, por ele são regidas, foram amoldadas pela luta política e refletem a correlação de interesses em conflito. Tratam-se, no caso brasileiro, de instâncias constituídas pela marca da democracia liberal.

Num desenho exploratório podemos distingui-las da seguinte maneira:

a) a eleitoral, na qual as forças sociais periodicamente entram em disputa para a manutenção ou substituição dos cargos máximos e dos projetos políticos instaurados no Executivo e no Legislativo. O acesso se dá apenas por meio dos partidos políticos oficializados e os interesses em jogo devem ser submetidos a esses canais;

²¹ “Os membros da classe [política] são dotados de interesses próprios e representam um conjunto bastante heterogêneo de agentes portadores de projetos e preferências de política bastante diversos.” (MARQUES, 2003, p. 48).

b) a parlamentar, na qual as forças sociais, representadas por partidos ou políticos individuais, debatem e disputam a hegemonia política e a sustentação da coalizão ocupante do Executivo municipal;

c) a de participação e controle de políticas e ações, na qual as forças sociais (sob o figurino da chamada “sociedade civil” ou como indivíduos exercendo a “cidadania”) acompanham, debatem e disputam pela manutenção, ajuste ou mudança radical de atos (administrativos, orçamentários, norteadores etc) do governo vigente. Aqui o acesso se dá por meio de representações não partidárias em conselhos, conferências e audiências públicas. A periodicidade existe para alguns casos (reuniões ordinárias de conselhos, audiências de prestação de contas, conferências etc), mas é dispensada para audiências públicas sobre determinados temas; também é possível se exercer o acompanhamento e o controle por meio da leitura de dados da administração disponibilizados oficialmente (fisicamente em repartições públicas ou nos mais diversos veículos midiáticos);

d) a jurídico-legal, na qual as forças sociais (ou indivíduos) podem questionar e exigir/impedir uma determinada ação estatal (administrativa, legislativa etc). Apesar de ser uma instância atrelada ao Poder Judiciário, que responde a esferas estaduais e federais, no Brasil tem se tornado frequente as forças sociais acionarem o Ministério Público para derrotarem, garantirem ou ampliarem políticas e atos do Executivo municipal²².

Além dessas instâncias oficiais, os conflitos entre as forças sociais podem ocorrer espontaneamente em espaços paralelos ao aparato estatal, sem obedecer a regimentos específicos a não ser os estipulados pela legislação relativa à liberdade de participação e expressão. Estas “instâncias paralelas” são as ruas, as redes sociais e os veículos de comunicação em massa (televisão, imprensa etc). Normalmente o impacto político da ocupação dessas arenas é muito variável e pode ou não acarretar resultados efetivos em termos de interferência no rumo da diretriz estatal²³.

Em síntese, a luta pela cidade ou pelo “direito à cidade”, como diria Lefebvre (1991) se dá a partir dessa constelação de forças determinada estruturalmente. Por um lado, temos as forças atreladas aos interesses do Capital visando controlar

²² O Ministério Público pode ser uma instância de luta, mas também acaba se identificando e assumindo posições que podem se configurar como uma aliança favorável a uma ou outra parte da contenda.

²³ Um exemplo desse impacto foram as manifestações de rua de 2013 contra a elevação das tarifas de transporte coletivo. Um dos problemas associados a isso é o da desconsideração das instâncias formais de pressão social (conselhos e audiências públicas), o que compromete a qualidade da participação. Quanto aos meios de comunicação, eles acabam funcionando na prática mais como canais/aliados de determinadas forças do que “plataformas” de debate numa esfera pública fictícia. “O jornalismo crítico é substituído pelo manipulativo” (Habermas, 2003, p. 210). Para Habermas as condições sociais da esfera pública burguesa já haviam sido corroídas em meados do século XX, como efeito de uma série de consequências da modernização burguesa da sociedade.

espaços, oferta de bens e serviços e maximizar suas condições de valorização; por outro, temos as forças atreladas à imensa maioria daqueles que não sorvem a existência da valorização e buscam apenas a obtenção dos meios de vida. Grosso modo, a dinâmica do poder local está radicada e é constituída pelo movimento dessas forças no âmbito das instâncias de disputa. A manifestação político-institucional desse processo aparece sob a forma dos confrontos em torno de reivindicações pontuais, do controle das políticas e da administração pública, da formulação de planos municipais, das eleições etc. São esses confrontos – as relações entre as forças sociais – que informam historicamente toda a institucionalidade do campo do poder local.

Diante de tal campo de forças que caracteriza o poder local, algumas questões surgem: as instâncias de controle e participação possibilitam efetivas prestação de contas e efetivas interferências na administração pública municipal? a promessa da “democracia direta” no plano local se realiza?

4. Poder local e pressões sociais: permeabilidade ou opacidade

Como já foi dito, o poder local é um campo de forças em conflito em torno do aparato estatal. Este aparato não é uma entidade encerrada em si mesma ou um instrumento a ser tomado e instrumentalizado; ele se faz pela luta, é parte do campo de forças e não tem existência exterior a ele. Ou como afirmou Poulantzas:

(...) o Estado não é pura e simplesmente uma relação, ou uma condensação de uma relação; é a condensação material e específica de uma relação de forças entre classes e frações de classe. (POULANTZAS, 1985, p. 148).

No entanto, é evidente que esse aparato estatal não paira equidistante das classes e em equilíbrio pacífico. Na disputa pelo poder, uma força ou, o que é mais provável, uma coalizão (de frações de classe, por exemplo) acaba, através da instância eleitoral, conquistando o papel prevalecente (hegemônico) nos cargos eletivos do Executivo e do Legislativo. Mas essa posição de poder é tensa; dependendo da capacidade de ação das forças oponentes, ocorrerão abalos significativos ou apenas vibrações sem grandes consequências políticas. Uma administração político-partidária pode passar seu período de mandato incólume ou enfrentar crises na instância parlamentar que, em último caso, conduzem à paralisia ou ao *impeachment*. É nos momentos de tensão, de maior embate, que se explicitam as diferenças ideológicas e a luta de classes fica mais clara. É o caso, por exemplo, das dificuldades de votação

sobre temas ou tramitações legislativas de impactos estruturais que podem afetar interesses de valorização de capital²⁴.

Fora da instância parlamentar, várias outras se abrem ao longo de um mandato/legislatura. Isso ocorre principalmente na instância de participação e controle. É aí que se estabelece o ponto de tangência mais direto entre a administração e a população. Esta é, portanto, a instância mais valorizada e invocada pelas organizações da assim chamada sociedade civil, que veem nela a grande conquista no rumo da democracia participativa. Essa crença na importância dos mecanismos de controle social, como mencionamos no início, foi bastante insuflada pela Constituição de 88 e pelos instrumentos de descentralização e participação que vieram na sequência. Um emaranhado de conselhos, informações governamentais, conferências, prestações de contas, agências reguladoras e ministério público alçou ao primeiro plano a crença de que a “cidadania” deve ser a grande protagonista e o acesso e o controle do Estado não devem comportar intermediários.

Nessa perspectiva, surge a imagem de um império da “cidadania ativa”, da *accountability*, do *recall* e da *responsiveness*, além do *checks and balances*. Tudo se passa como se os cidadãos e movimentos sociais podem inquirir, avaliar e julgar o governo (e o parlamento). Se os resultados não são bons e a população está insatisfeita com o que recebe em serviços diante do que pagar em impostos, substituem-se os políticos, ajustam-se os rumos e alteram-se as ações governamentais. No nível do poder local isso seria ainda mais fácil, pois a descentralização ofereceu mecanismos de participação e controle que praticamente tornaram o município numa ágora, com cidadãos interagindo diretamente com seus representantes governamentais.

Esse quadro institucional, que reluz um certo otimismo, nos traz alguns problemas, de ordem prática e político-ideológica, que afetam particularmente as instâncias de participação e controle.

Em primeiro lugar, é preciso observar os pressupostos requeridos pelo modelo reivindicado de participação e controle social. Se não se atenta para isso é grande o risco de ser tragado pelo formalismo institucional e acreditar que as coisas funcionam efetivamente como parecem. Assim sendo, vamos aos pressupostos do modelo: indivíduos detentores de conhecimento básico sobre os temas da cidade, conscientes da agenda política e dispostos a acompanhar esporádica ou sistematicamente as ações de conselhos, conferências e audiências públicas com a administração municipal; informações governamentais e demais dados sociodemográficos disponíveis sem restrições e em plataformas que permitam sua crítica interna; publicidade e mobilização social; competência técnica e deliberativa para os conselhos e conferências

²⁴ A votação do IPTU, do Plano Diretor, de alguma medida referente à terceirização de serviços públicos, entre outras tantas, cabem nesse cenário.

atuarem junto ao Executivo e serem integrados na formulação e planejamento das políticas públicas; vinculação efetiva mínima entre as deliberações coletivas (conselhos, conferências e audiências) e a gestão municipal; padronização mínima da instância de participação e controle, garantindo que todos os órgãos da administração (inclusive as áreas de planejamento e finanças) sejam acompanhados por conselhos com características formais semelhantes no que tange ao perfil e competência.

O fato é que raramente tais exigências são cumpridas conjuntamente. Os indivíduos, em sua maioria por conta da alienação do trabalho, estão atomizados e ignorantes das políticas públicas como um todo, da lógica orçamentária e da agenda política local; as informações oficiais são disponibilizadas seletivamente, sem acesso à base de dados e em formato técnico nem sempre compreensíveis para a maioria; falta publicidade ampla sobre as ações de controle social; os conselhos não são organizados de modo sistemático e padronizado, variando no perfil e nas competências; as decisões deliberadas pelo pleno dos conselhos e afins não constroem minimamente a administração (e quando o fazem, isso ocorre no âmbito judicial); e as audiências públicas são meras formalidades em que muito se fala e pouco se ouve; a cultura política ainda alimenta reivindicações pontuais, estanques e, algumas vezes, pautadas pela relação clientelista e fisiológica com as instâncias do poder local.

Além dessas limitações que comprometem a efetividade e a eficácia da participação e do controle, existe outro complicador que depõe contra as aspirações absolutas do modelo. Trata-se da própria natureza da gestão pública. O sistema de administração municipal, pelo menos nos grandes centros, é multifacetado e tecnicamente complexo, o que impõe dificuldades substanciais para a tomada de decisões compartilhadas e deliberadas em assembleias. Isso pode servir para momentos em que se definem as grandes diretrizes municipais (Plano Diretor, planos setoriais etc), mas apresenta entraves político-administrativos que o atual sistema não consegue contornar²⁵.

Por fim, *last but not the least*, um segundo aspecto problemático a ser apontado com relação à instância de participação e controle é o tipo de operação ideológica que ela promove. Numa época em que o aparato estatal e as formas de planejamento público da vida privada sofrem pesados ataques, é explicável que surja a ideia de dicotomia entre o Estado (vilão) e a sociedade civil (vítima e heroína). Segundo essa visão, de um lado estaria a máquina algeoz das liberdades e do outro toda a “sociedade” (a “sociedade civil”) povoada da massa homogênea de cidadãos laboriosos, diligentes e nutridos das melhores intenções (irmanados nas entidades civis solidárias e voluntárias). Entre os dois polos monolíticos haveria a arena de mediação

²⁵ Numa visão provocativa, talvez o esquema dos soviets russos pudesse servir como exemplo para a formatação de uma rede de representação e deliberação com um mínimo de racionalidade.

consubstanciada na instância de participação e controle. O efeito ideológico disso não é novo. Ele se traduz no mascaramento das condições estruturais de fundo e das diferenças sociais daí decorrentes. A diferença e o conflito de interesses de classes são subsumidos no bloco da “sociedade civil”. Assim, no palco político todos são convertidos em “atores” com iguais direitos, os “direitos do cidadão”, e se escamoteia as forças em luta na sociedade. A luta de classes é substituída pela oposição Estado – Sociedade, sendo que o Estado é posto numa relação de externalidade diante da sociedade. Todo o processo acaba se reduzindo a contingências de indivíduos racionais dotados de estratégias de sobrevivência frente a um Estado que se impõe como um monstro necessário, mas que deve ser domado pelo “controle social”, enfim, pela *accountability* (horizontal, vertical, lateral etc).

Portanto, o reino da cidadania, onde todos são iguais e intocáveis nos seus direitos de participação, encobre o reino da diferença, da dominação de classes e da exploração do homem pelo homem. A institucionalidade jurídico-política liberal é o verniz das relações econômicas capitalistas. É isso que a análise de Marx nos indica, a propósito da comparação que faz entre “direitos do homem” e “direitos do cidadão”:

(...) a cidadania, a comunidade política, é rebaixada pelos emancipadores à condição de mero meio para a conservação desses assim chamados direitos humanos e que, portanto, o citoyen (cidadão) é declarado como serviçal do homme (homem) egoísta; quando vemos que a esfera em que o homem se comporta como ente comunitário é inferiorizada em relação àquela em que se comporta como ente parcial; quando vemos, por fim, que não o homem como citoyen (cidadão), mas o homem como bourgeois é assumido como o homem propriamente dito e verdadeiro. (MARX, 2010, p. 50).

Nesse sentido, o poder local encontra-se revestido por uma couraça institucional que silencia e camufla a tensão de um solo social fissurado. A participação na prática não é participação, pois as decisões políticas dificilmente são influenciadas ou alteradas pelas demandas manifestadas nos inumeráveis conselhos, conferências, audiências etc. Aquilo que importa, ou seja, que atende aos interesses da classe ou frações da classe dominante invariavelmente já foi decidido por outros canais diretos. Isso é apontado por Ledrut quando ele afirma que: “o governo invisível dos grupos de interesses privados é frequentemente mais potente do que o governo oficial e formal” (1973, p. 61; tradução livre). Não mecanismos de vinculação entre a instância de controle e participação e a administração propriamente. Isso é constatado por Ana Claudia C. Teixeira, José Antonio Moroni e Vanessa Marx (2009) num diagnóstico amplo que foi feito na América Latina. Segundo os autores:

A impressão é a de que as experiências participativas no Brasil, mundialmente reconhecidas, ‘correm por fora’, permanecendo na periferia do sistema, afetando pontualmente uma ou outra política setorial, dependendo da vontade política dos governos e/ou do poder de pressão da sociedade organizada. Elas não parecem ser o resultado de – ou induzir a – uma estratégia mais profunda de articulação entre representação e participação. (2009, p. 97).

No fundo, o que se verifica explicitamente, nas tomadas de decisão sobre as grandes políticas públicas locais e nacionais, é o fato de que aquilo que é estrutural passa ao largo do conhecimento e da discussão nos conselhos (excetuando-se aquelas cuja composição é restrita e selecionada pelos filtros do poder). Da mesma forma, aquelas políticas estruturais propostas em conferências em geral assumem o papel de diretrizes inócuas e sem nenhuma vinculação governamental (também há aqui exceções, como no caso dos patamares de investimentos em setores específicos). Dentro desse quadro, a enorme variedade de instâncias de participação e controle que se difundem numa miríade de nomes e competências é reveladora de uma espécie de engodo participativo, no qual se cria o fetiche da “sociedade civil organizada” representante de um corpo uno, coeso e associado ao “bem comum”. Nesse balaio entram também as frações de classes subalternas que, não se confundindo com o proletariado, cumprem papel semelhante, porém sob a forma de “prestadores de serviços” (conveniados e afins).

Aportes (in)conclusivos

O percurso realizado neste texto procurou pensar algumas noções relacionadas ao poder local, colocando certa ênfase na própria configuração desse poder. A discussão tinha como objetivo repor o poder local como campo dinâmico e tenso, ou melhor, como a expressão da própria luta de classes radicada no movimento de acumulação de capital. Tratou-se, assim, de tentar apontar para a especificação da luta de classes no plano local. Ao colocar o problema tínhamos como alvo a abordagem recorrente, sobretudo na ciência política, que entende o poder local como um palco de atores genéricos, desencarnados socialmente, que se articulam (segundo interesses lábeis e intercambiáveis) com vistas a influenciar e controlar um governo, igualmente genérico, provedor de bens e serviços públicos. O cidadão manteria, nesse contexto, uma relação de cliente diante do Estado, que seria avaliado na qualidade do que oferece.

Dentro dessa argumentação recorreremos a um escopo teórico-metodológico lastreado na sociologia urbana marxista francesa, que, ao nosso ver, permite pensar o

sentido histórico-social do poder local e suas condicionantes estruturais. É com esse recurso metodológico que é possível pensar as instâncias de participação e controle como expressão de uma ocultação ideológica das desigualdades e das limitações que subjazem à ideia de cidadania.

No entanto, se o decorrer da discussão acabou por questionar as instâncias de participação e de controle social (sob a forma da *accountability, checks and balances, responsiveness* e tudo o mais), isso ocorreu com o intuito maior de colocar em perspectiva o papel mistificador que tais instâncias acabaram assumindo no embate político-ideológico. Não se trata aqui de negar a importância dos ditos controles sobre o governo e as políticas públicas. No interior da democracia liberal é necessário que se constituam mecanismos de transparência e controle social. Contudo, não se pode perder de vista o caráter de classe e toda tensão embutida nisso, assim como não se pode esquecer o fundamental: que os “atores” são forças sociais com interesses de fundo irreconciliáveis.

Nosso trabalho está longe de se encerrar aqui. Na verdade, este é apenas o início de uma investigação que pretende pensar a dinâmica política municipal em sua complexa articulação. Por ora ficaram apenas andaimes e ferramentas à vista.

Bibliografia

AVRITZER, L. **A participação em São Paulo**. São Paulo: Edunesp, 2004.

_____. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, v. 14, n. 1, p. 43-64, 2008.

BOURDIEU, P. Espírito de estado. In: _____. **Razões práticas**. Campinas: Papirus, 1996.

Castells, M.. Y a-t-il une sociologie urbaine . *Sociologie du Travail*, N. 1, 1968, pp. 72-90.

_____. **La custión urbana**. 10ª edicion. Mexico: Siglo XXI, 1985.

_____. **Luttés Urbaines**. París: Maspero, 1973.

COELHO, V. S.. Democratização dos Conselhos de Saúde: o paradoxo de atrair não aliados. **Novos Estudos-CEBRAP**, n. 78, p. 77-92, 2007.

COSTA, J. B. A. A resignificação do local: o imaginário político brasileiro pós-80. **São Paulo em perspectiva**. São Paulo, 10(3), 1996.

DANIEL, C. A.. **Poder estatal municipal: um quadro teórico e uma análise dos governos locais com participação popular no Brasil recente**. 1982, 228 p., Dissertação (Mestrado em planejamento urbano), Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.

_____. Poder local no Brasil urbano. **Espaço e Debates**, São Paulo, n. 24, p.26-39, 1988. DAVIDOVICH, F. Poder local e município: algumas considerações. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, 27 (1) jan./mar. 1993.

FELIZES, J.. Três abordagens do poder local enquanto formas diferenciadas de construção das identidades – uma breve exploração. In: IVCongresso Português de Sociologia. 2000. http://www.aps.pt/cms/docs_prv/docs/DPR462dba0dc0e89_1.PDF>. Acesso em 04 set. 2014.

FERNANDES, F. (org.). **Coleção grandes cientistas sociais: Lênin**. São Paulo: Editora Ática, v. 5, 1989

FISCHER, T. Poder local: um tema em análise. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v.4, p. 105-113, 1992.

GOULART, Jefferson O. Orçamento participativo e gestão democrática no poder local. **Lua Nova**, v. 69, p. 49-78, 2006.

HABERMAS, J.. **Mudança estrutural da esfera pública**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

KERBAUY, M. T. M. **A morte dos coronéis: política interiorana e poder local**. São Paulo: Cultura Acadêmica; Araraquara: Laboratório Editorial – UNESP, 2000.

Koebel, M. **Le pouvoir local ou la démocratie improbable**. Paris: Éd. du Croquant, 2006.

Lassave, P. Les sociologues et la recherche urbaine dans la France contemporaine. Toulouse: Presses universitaires de Toulouse, 1997.

LEDROUT, R.. **Sociologie urbaine**. Paris: Presses Universitaire de France, 1973.

LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. São Paulo: Moraes, 1991.

LOJKINE, J.. **O estado capitalista e a questão urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 1981.

MARQUES. E. C.. **Redes sociais, instituições e atores políticos no governo da cidade de São Paulo**. São Paulo: FAPESP-Annablume, 2003.

MARX, K.. **Para a crítica da economia política**. São Paulo: Abril Cultural, 1982 (Os economistas).

MARX, K.. **Sobre a questão judaica**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2010.

MARX, K.; ENGELS, F. **A ideologia alemã**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2007. MASSALO, Alejandra. Em direção às bases: descentralização e município. **Espaço e Debates**, São Paulo, n. 24, p.40-54, 1988.

MENDES, E. V. Introdução. In:_____ (Org.). **Distrito sanitário: o processo social de mudança das práticas sanitárias do Sistema Único de Saúde**. São Paulo – Rio de Janeiro: HUCITEC-ABRASCO, 1993.

MILIBAND, R.. Análise de classes. In: GIDDENS, A.; TURNER, J. (orgs.). **Teoria social hoje**. São Paulo: Edunesp, 1999.

MOTA, A. C. H. de A. **Accountability no Brasil. o cidadão e seus meios institucionais de controle dos representantes.** 2006, 243 p., Tese (Doutorado em Ciência Política), FFLCH, Universidade de São Paulo, São Paulo.

OLIVEIRA, F. Aproximações ao enigma: que quer dizer desenvolvimento local? In: SPINK, P., Caccia Bava, S. e PAULICS, V. Paulics (Orgs.). **Novos contornos da gestão local: conceitos em construção.** São Paulo: Pólis, 2002. p. 11-32.

POULANTZAS, N.. **Pouvoir politiques et classes sociales.** Paris: François Maspero, 1968.

_____. **O estado, o poder, o socialismo.** Rio de Janeiro: Graal, 1985.

SADEK, M. T. Poder local: perspectiva da nova ordem constitucional. **São Paulo em perspectiva.** São Paulo, 5(2) Abril-junho 1991.

SADER, E. **Quando novos personagens entram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo (1970-80).** São Paulo: Paz e Terra, 1988.

SILVA, M. Poder local: conceito e exemplos de estudos no Brasil. **Sociedade & Natureza,** Uberlândia, 20 (2), p. 69-78, dez. 2008.

SKOCPOL, Theda e AMENTA, Edwin. States and social policies. **Annual review of sociology.** Volume 12, p. 131-157, 1986.

SOUZA, C. Federalismo e Descentralização na Constituição de 1988: Processo Decisório, Conflitos e Alianças. **DADOS — Revista de Ciências Sociais,** Rio de Janeiro. 44 (3), 2001.

TEIXEIRA, A. C. et ali. Políticas de participación y nuevas institucionalidades democráticas en el contexto brasileño reciente. In: MORONI, A.; SERAFIM, L. (orgs). **Sociedad civil y nuevas institucionalidades democráticas en America Latina: dilemas y perspectivas.** São Paulo: Instituto Pólis e Inesc, 2009.

TOPALOV, C.. Fazer a história da pesquisa urbana: a experiência francesa desde 1965. **Espaço & Debates,** n. 23, p. 5-29, 1988.

WEBER, M. **Economia y sociedad.** 2ª edición. Mexico: Fondo de Cultura Económica, 1996.