

Capacidades estatais para o aprofundamento da democracia: uma reflexão sobre os limites da participação popular na política urbana

Wagner Romão (Unicamp)

Silvana Salles (Unicamp)

Resumo

O conceito de "capacidades estatais" diz respeito a mais que as funções originais do Estado - guerra, justiça, segurança, tributação e fiscalização. Sua relação com a construção da democracia se estabeleceu desde quando a garantia do exercício de direitos políticos e sociais se tornou uma das tarefas centrais da atuação estatal. No Brasil, nos marcos da Constituição de 1988, o fortalecimento da democracia envolve a possibilidade de participação popular na tomada de decisões em políticas públicas. A promessa constitucional, no entanto, permanece apenas parcialmente cumprida. O paper revisa o conceito de capacidades estatais sob o ângulo do aprofundamento da democracia e, mais especificamente, sobre como ele pode ser útil para a compreensão dos obstáculos ao desenvolvimento da participação popular em políticas públicas. Como elemento empírico, o paper se detém sobre as especificidades da política urbana, seu campo de atores em disputa pelo território e sua arquitetura participativa, além de analisar a literatura recente sobre política urbana, focalizando as dificuldades da participação popular na elaboração dos planos diretores e outros instrumentos de regulação das disputas sobre o território. Por fim, aponta possibilidades de fortalecimento das capacidades estatais na política urbana, que ampliem o alcance das instâncias de participação popular.

Palavras-chave: capacidades estatais, participação, política urbana, democracia

Abstract

The concept of "state capabilities" refers to more than the original functions of the state - war, justice, security, taxation and supervision. Its relationship with the construction of democracy was established when guaranteeing the exercise of political and social rights became one of the central tasks of state action. In Brazil, within the framework of the 1988 Constitution, the strengthening of democracy involves the possibility of popular participation in decision-making in public policies. The constitutional promise, however, remains only partially fulfilled. The paper reviews the concept of state capabilities from the angle of deepening democracy and, more specifically, how it can be useful for understanding the obstacles to the development of popular participation in public policies. As an empirical element, the paper dwells on the specificities of urban policy, its field of actors in dispute over the territory and its participatory architecture, in addition to analyzing the recent literature on urban policy, focusing on the difficulties of popular participation in the elaboration of master plans and other instruments for regulating disputes over the territory. Finally, it points out possibilities for strengthening state capacities in urban policy, which expand the scope of instances of popular participation

Keywords: state capabilities, participation, urban policy, democracy

1 - Introdução

A promessa democrática da Constituição de 1988 teve um de seus principais elementos na defesa da participação popular na definição de políticas públicas. Diversos marcos legais normatizaram os mecanismos participativos de modo mais ou menos articulado à própria institucionalização das políticas, inclusive no que se refere à divisão de tarefas entre os entes federativos. Quando não se tornou parte fundamental do processo de elaboração e implementação de políticas públicas, a participação se tornou seu elemento de fiscalização e acompanhamento, sob o mote do controle social.

Na última década, a literatura especializada debateu intensamente as condições da efetividade da participação popular (Pires, 2011). Embora frutífero, por vezes o conceito de efetividade não deu conta de abarcar toda a complexidade dos processos participativos em sua relação com outros processos decisórios em políticas públicas. Se é verdade que esse problema conceitual já estava posto no início do debate (Gurza Lavalle, 2011; Romão, Martelli, 2013), não se encontrou outra embocadura teórica que nos aproximasse do objeto de estudo.

Mais recentemente, no entanto, vemos a aproximação do campo de estudos da participação com a literatura sobre capacidades estatais no Brasil (Gomide, Pires, 2012). O ganho analítico é o estabelecimento de uma aproximação mais íntima entre o debate da participação e os marcos institucionais de cada setor de política pública, bem como a valorização das capacidades estatais neles desenvolvidas. Numa perspectiva relacional, o conceito ainda pode estabelecer de maneira mais precisa as consequências da maior proximidade do Estado a determinados grupos de atores, o que pode impactar o regime de participação.

No presente texto, após essa introdução, partimos da literatura de referência sobre capacidades estatais, com ênfase em sua conexão com a questão democrática, como se verá no tópico seguinte. Logo após, no terceiro tópico, estabelecemos diálogo com a literatura sobre política urbana, de modo a identificar suas características institucionais e os atores que ela mobiliza, em estreita conexão com artigo de Marques (2017). Em seguida, apresentamos o marco legal da participação popular na política urbana, advinda do Estatuto da Cidade e de resoluções do Conselho Nacional das Cidades. No quinto tópico, analisamos brevemente a literatura sobre os limites da participação na política urbana, movimento que antecede nossas considerações finais.

2 - Capacidades estatais e a questão democrática

O debate sobre "capacidades estatais" tem se fortalecido na literatura acadêmica brasileira no período recente. Esse campo de estudos se origina nos anos 1970, a partir de uma revisão no interior dos estudos marxistas sobre o Estado, que o coloca como dotado de "relativa autonomia" com relação à classe dominante, no contexto das relações entre capital e trabalho no Welfare State, algo possível de ser verificado nos trabalhos de Ralph Miliband (1969) e Claus Offe (1972). O campo se amplia em seguida com os trabalhos de sociologia histórica comparada - Charles Tilly (1996) e Theda Skocpol (1979) - que analisaram a formação e o fortalecimento gradual dos Estados nacionais na Europa e recolocaram o Estado de volta ao centro da cena nos estudos políticos (Evans, Rueschemeyer, Skocpol, 1985)

Às funções originais do Estado - guerra, justiça, segurança interna, tributação e fiscalização - se somam outras, em paralelo ao processo de democratização ocorrido nos países europeus desde as primeiras décadas do século XIX. Este processo que se origina da mobilização de amplas parcelas da população para as guerras, o que tornará os Estados nacionais dependentes de uma relação de troca com sua população, habilitando-a para o exercício de direitos políticos e sociais. Quanto mais democrático se tornava o Estado em sua relação com a sociedade, mais capacidades deveria desenvolver, tanto no campo administrativo quanto no campo de políticas públicas, e mais se fortalecia a mudança de legitimidade política dos regimes, na transição da condição de súdito para a condição de cidadão. A questão democrática, portanto, está no nascedouro da ampliação das capacidades do Estado em forma de políticas públicas, como é possível observar no trabalho clássico de Skocpol (1992) sobre o desenvolvimento de políticas para pessoas idosas, desabilitadas e dependentes após a guerra civil estadunidense.

A centralidade da guerra como elemento de produção de capacidades estatais também se apresenta por sua ausência, como no trabalho de Centeno (2002). O autor investiga a relação entre a ausência de grandes conflitos armados na América Latina - em comparação à forte presença de tais conflitos na Europa - e as fragilidades da construção dos estados nacionais nesta região do planeta. As desigualdades regionais, as dificuldades com relação à tributação, a violência política interna, a ausência de uma identidade nacional, a precariedade da infra-estrutura e outras carências se articulam ao "despotismo" das "elites estatais em tomar decisões sem negociações rotineiras com a sociedade civil" (p. 27). O estado despótico latino-americano, paradoxalmente, não se caracteriza por concentração de poder - fundamental quando é necessário preparar o país e a população para as guerras - mas por *diluição de poder*, aprisionado que está por "elites" que atuam em processos de rapinagem da força despótica do Estado em benefício de seus próprios interesses. A não necessidade da população civil para a guerra e para o trabalho em sistemas escravistas e/ou de forte segregação, teria dificultado o processo de democratização e de criação de direitos

de cidadania, gerando exclusão política. Nesse sentido, não prospera a própria ideia de autonomia institucional pela qual o Estado poderia arbitrar conflitos entre agentes politicamente relevantes dentro dos limites de seu território. Perde o Estado enquanto ente autônomo e dotado de capacidades próprias, perde a democracia enquanto regime de acesso desimpedido e homogêneo dos cidadãos ao Estado.

Também considerando a formação do Estado em países periféricos, Joel Migdal (2011), em consonância com a linha analítica inaugurada por Samuel Huntington (1965, 1968), entende que os processos de desenvolvimento de capacidades propriamente políticas do Estado se estabeleceu em estreita conexão com sua capacidade de interagir com a sociedade e com as forças nela estabelecidas (capacidades relacionais). Nos estudos de Migdal em países “do Terceiro Mundo” - sob o lema “estados fracos, sociedades fortes” - os agentes estatais de nível médio precisam se equilibrar entre implementar o “programa” do Estado e, ao mesmo tempo, se articular ao “homens fortes” que atuam para a manutenção dos padrões patrimonialistas de distribuição de poder. A interação com a sociedade, nesse sentido, é vista sob o ângulo do conflito contido e da manutenção de privilégios como parte da estratégia de implementação do projeto político do Estado. Migdal enfatiza menos a autonomia estatal e mais as condições pelas quais o Estado se comporta em contextos de “sociedades fortes”. Seu argumento é o de que as estruturas organizacionais existentes nesses contextos tem efeito decisivo sobre a possibilidade de expansão das capacidades do Estado (p. 76).

Autores como Barbara Geddes (1994), que também analisaram países periféricos como o Brasil - identificaram potencialidades e o reforço da ideia de autonomia do Estado em experiências de insulamento burocrático, em que governantes formularam modelos de organização do aparelho estatal de modo a permitir que grupos de burocratas pudessem atuar relativamente livres de pressões políticas e econômicas. As ações ocorridas nos governos Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek foram interpretadas pela autora como formas de promoção de desenvolvimento econômico de maneira inovadora, sem que os interesses de grupos políticos e econômicos prejudicados por tais políticas pudessem obstaculizar tais ações.

O neo-institucionalismo histórico contribui com o debate sobre as capacidades estatais por muitas entradas. Entre elas, a dimensão das permanências institucionais como um componente basilar da criação de capacidades estatais. A ideia de “retornos crescentes” que sustenta a tese central da “dependência de trajetória”, tratada por Paul Pierson (2000), parece ser válida quando se trata da análise de políticas públicas que possuem uma aplicação contínua, de caráter institucionalizado e com um público permanente, como as políticas da saúde e da educação. Nesse ponto, as características da política são mais difíceis de serem

modificadas ao longo do tempo e dependem do modo como foram concebidas em suas origens e/ou momentos críticos de mudança.

Esses elementos teóricos nos parecem ser de grande valia para abordarmos os dilemas da formulação e implementação de políticas públicas no Brasil, sobretudo quanto à capacidade do Estado em reforçar seu papel de ente autônomo e mediador dos conflitos que invariavelmente se apresentam quando da execução das políticas. A nós interessa compreender como o fortalecimento de capacidades estatais pode ser configurar como um elemento decisivo do aprofundamento da democracia no Brasil e nos contextos latino-americanos.

Este desafio mais geral se concretiza no res das políticas públicas e de suas comunidades de políticas específicas. É aí que o conflito sociopolítico se instaura e onde o Estado - com distintas capacidades a depender do desenvolvimento dos distintos segmentos de políticas - poderá ser agente promotor da formulação de amplos consensos ou, por outro lado, privilegiar determinados segmentos da sociedade. Neste texto, discutiremos como tais temas se configuram na política urbana (ou política do urbano, quando quisermos enfatizar o caráter do conflito inerente à ação estatal) no Brasil. Vejamos o próximo tópico.

3 - A política do urbano, capacidades estatais e democracia

Eduardo Marques (2017) entende a política do urbano como

as ações, as negociações, as alianças e os conflitos acerca das políticas públicas urbanas e do poder das (e nas) instituições políticas da cidade, assim como as próprias instituições. (...) (Elas) incluem, em especial, as ações do Estado que incidem sobre o tecido urbano, seus territórios e a vida urbana. (...) Estão aqui incluídas as políticas de produção direta do espaço construído, como transportes, infraestrutura e habitação, mas também a regulação estatal sobre ações privadas, como o licenciamento de empreendimentos, por exemplo. (p. 2).

Como é possível notar pela contribuição do autor, a política do urbano agrega um conjunto considerável de ações e de disputas sobre objetos específicos que incidem no tecido urbano. O Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), principal legislação federal sobre política urbana, estabelece que

Art. 2º - A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.

Configura-se, portanto, a política do urbano como um campo multifacetado, que envolve setores específicos (regulação do uso da terra, habitação/moradia,

transporte/mobilidade, infraestrutura, saneamento, a questão ambiental em suas múltiplas interfaces com o território etc.) que se encontram no território.

As disputas nas políticas públicas são feitas por atores. Cada política tem seus próprios objetos sobre os quais as disputas políticas se dão e sobre os quais se mobilizam atores movidos por interesses de diversas naturezas, sejam eles financeiros, políticos, emocionais ou relativos a valores morais. Comunidades de políticas públicas (*policy community*) tem sido um termo utilizado para definir esses atores, a partir do trabalho marcante de John Kingdon (1995), no qual o autor estabelece os parâmetros de sua teoria dos múltiplos fluxos para análise da formação de agenda em políticas públicas

comunidades de políticas públicas são compostas por especialistas de um determinado setor de políticas - saúde, habitação, proteção ambiental, justiça criminal, para citar algumas. Em qualquer desses setores de políticas públicas, os especialistas estão dentro e fora dos governos. Alguns deles estão em comissões no Congresso, outros em alguma agência governamental (...) Outros trabalham no centro da cidade, em locais como escritórios de planejamento, avaliação e orçamento. Ainda outros são acadêmicos, consultores, ou analistas para grupos de interesse. Mas eles tem em comum a sua preocupação com um setor específico de políticas públicas. (Kingdon, 1995, p. 117 - tradução nossa)

A *policy community* tem como característica principal - além do interesse comum em determinado tema em políticas públicas - o fato de que é composta por pessoas que interagem entre si e que conhecem as ideias, interesses e visões distintas sobre a política. As frações da comunidade de políticas se articulam entre si nas disputas próprias do setor de política, não necessariamente de maneira estanque. Ou seja, as dinâmicas em torno da política pública tornam possível que as frações ora se unam, ora se oponham, a depender do objeto da disputa.¹

Marques (2017), ao indicar meios de se estudar a política do urbano, estabelece alguns elementos que nos interessam aqui. Em primeiro lugar, trata de identificar nas instituições e agências estatais do urbano uma diferença substantiva com relação a políticas mais consolidadas em sistemas federativos, como o Sistema Único de Saúde (1990), a educação regulada pelo Fundef (1996) e Fundeb (2006), ou o Sistema Único de Assistência Social (2005). A capacidade de influência e indução federal vista nas políticas sociais (Arretche, 2012) se configura com muito menos força nas políticas do urbano. O que nos parece é que as políticas do urbano dão muito mais discricionariedade para os agentes estatais dos municípios no que se refere às decisões estratégicas sobre execução da política, enquanto na saúde, educação e assistência social há muito mais definições estabelecidas em legislação federal, tornando menos permissiva a ação dos atores estatais locais.

¹ O termo utilizado por Kingdon não é, entretanto, o único que busca tratar do conjunto de atores mobilizado por determinado "subsistema" (Freeman, 1955) de políticas públicas. A ele se justapõem, na literatura, as *issue networks* (Hecklo, 1978) e as *policy networks* (Rhodes, 1988). De modo geral, tais categorias visam indicar a existência de determinado padrão de relações entre atores sociopolíticos que buscam influenciar, de algum modo, a produção de políticas públicas, para além de distinções mais duras entre Estado e sociedade.

É verdade que determinadas ações possuem relação mais definida com os níveis federal e estadual. Grandes obras de infra-estrutura, projetos habitacionais mais ambiciosos - como os do Programa Minha Casa Minha Vida (federal) ou as ações de empresas públicas estaduais como a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU) - ações ligadas à gestão de mananciais e outros tipos semelhantes requerem o estabelecimento de relações intensas entre os entes federados. Porém, como lembra Marques (2017), nas políticas do urbano “a cadeia de produção é relativamente curta em uma estrutura de poucas camadas administrativas, e as atividades de decisão e de implementação são ainda mais interpenetradas do que em políticas de produção mais longa, mesmo em metrópoles” (p. 8). Por isso, a ação das agências estatais locais e de suas respectivas burocracias é muito mais decisiva na política do urbano do que em outras políticas. Porém, tal situação as tornam também muito mais articuladas e dependentes dos interesses de grupos locais.

Ao fazer uma recuperação das tradições teóricas no estudo do urbano e de seus conflitos, Marques (2017) elenca o trabalho de Stone (1993), que estabelece seu foco analítico sobre a força dos atores econômicos nas dinâmicas urbanas. A percepção de Stone indica que, uma vez que as capacidades locais “estão nas mãos do setor privado, o mais comum seria que o governo se ativesse ao papel de coordenador”, sendo de interesse dos agentes estatais a realização de ações sobre o urbano. Essa visão relativiza concepções que demarcam a “autonomia” do Estado e enfatiza a ideia de articulação de interesses entre os agentes do mercado e do Estado, a partir do conceito de regimes urbanos, que “seriam arranjos informais entre agentes públicos e privados (políticos eleitos, empresas privadas, comunidades profissionais e funcionários do Estado), que operariam conjuntamente para tomar decisões públicas e realizar ações.” (p. 6)²

Além dos atores estatais, seriam estes os atores mais relevantes na política do urbano: políticos, capitais do urbano e organizações da sociedade civil. A relação entre os políticos e o território, sobretudo nos municípios, é muito forte - aliás, o elemento territorial é constitutivo do político, as escalas apenas modulam essa relação. Nos municípios é possível espacializar ainda com mais clareza as variáveis eleitorais e territoriais, do que decorre uma acentuada voracidade na constituição de elos clientelistas entre o agente político e o eleitorado. Disso decorre também uma imbricação maior entre o Legislativo e o Executivo nos municípios.

Marques (2017) se refere também aos capitais do urbano, “empresas privadas cujos ciclos de valorização se ligam à produção da cidade e às políticas do urbano em sociedades capitalistas - concessionárias de transportes e limpeza, incorporadoras, construtoras etc.” (p.

² A ideia de regime político vem sendo utilizada na literatura brasileira sobre as relações entre os movimentos sociais e o Estado, a partir da leitura de Tilly (2006). Sobre esse tema ver Tatagiba, Abers e Silva (2018), Romão, Montambeault e Louault (2020) e Romão (2021)

10). Aqui há certamente uma vinculação também muito expressiva entre os políticos e as empresas privadas, que se relacionam ao financiamento de campanhas, ao estabelecimento de contratos públicos, à nomeação de pessoas advindas do circuito empresarial em cargos comissionados, ao prestígio social e a outras moedas de troca. O autor reconhece que a literatura pouco se aprofundou sobre esses aspectos. Consideramos que são pouco disseminadas abordagens de investigação neste campo, com fortes dificuldades de obtenção de dados e informações que os agentes políticos não querem e não costumam tornar públicas.

O terceiro elemento apresentado por Marques são as organizações da sociedade civil. O autor menciona o quanto a literatura recente tratou a presença desses agentes societários em “novas institucionalidades participativas” como conselhos e conferências de políticas públicas. E, para além disso, também sobre como as pesquisas têm avançado ao caracterizar múltiplas formas de relação entre os movimentos e outros atores, inclusive os estatais, relativizando fronteiras rígidas entre o Estado e a sociedade civil que caracterizaram as abordagens até a década de 1990. O autor, no entanto, não se aprofunda sobre como esses três atores podem se articular nas disputas sobre o urbano.

De nossa parte, as considerações de Marques (2017) - articuladas às nossas anteriores a respeito da literatura sobre capacidades estatais - nos ajudam a caracterizar a política urbana como um campo de ação do Estado no qual ele se apresenta mais fragilizado em termos de sua autonomia e mais propenso a ser pressionado pelos capitais do urbano, sobretudo em cidades de médio e grande porte, onde os recursos financeiros são mais substantivos e os investimentos são mais lucrativos.

Em primeiro lugar, ter o território como campo de ação da política torna mais distante a relação da política com a União e os Estados, reforçando o papel das prefeituras e das câmaras municipais na definição da política. Em segundo lugar, os poderes locais possuem burocracias menos consolidadas e com menor capacidade de produzir situações de “insulamento burocrático” (Geddes, 1994; Nunes, 1997), sem o qual os servidores públicos se tornam alvos fáceis de pressões advindas de seus superiores. Em terceiro lugar, temos a relação bastante direta entre os capitais do urbano e os políticos nos municípios, nos quais a política (*politics*) é fortemente territorializada. Aqui, como lembra Marques (2017), as *polícies* medeiam a produção da *politics*, uma vez que “os desenhos das políticas do urbano se espacializam, sobretudo na entrega de serviços e políticas, influenciando a sua efetividade e as relações entre agências e atores dispersos territorialmente” (p. 8).

Há, portanto, uma forte tendência a que o capital do urbano possa encapsular a política do urbano. Na melhor das hipóteses, conforme Migdal (2011), aos agentes estatais cabe equilibrarem-se entre o que poderia ser o programa do poder local e a agenda privada dos “homens fortes” do capital do urbano. Como seria possível controlar essa tendência?

Vejamos, na próxima seção, como a legislação prevê o exercício do controle social e a gestão democrática na política urbana.

4 - Controle social e participação popular na política urbana: Estatuto da Cidade e Resoluções do Conselho das Cidades

A política de desenvolvimento urbano³ tem no poder público municipal seu protagonista, conforme o art. 182 da Constituição Federal. Não há menção direta a respeito do controle social ou da participação da sociedade civil na política urbana no texto constitucional. Os artigos 182 e 183 pontuam a função social da cidade e da propriedade, a obrigatoriedade do plano diretor, a possibilidade de desapropriação de imóveis com indenização em dinheiro e o direito de usucapião.

Apenas com a aprovação do Estatuto da Cidade (Lei 10.257, de 10 de julho de 2001) ficará explícito o elemento participativo na política urbana. O Art. 2º, inciso II, prevê a

gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento dos planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano

Mais especificamente, propõe também a

audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população (Art. 2º, inciso XIII).

O planejamento municipal é identificado como instrumento de política urbana (Art. 4º, inciso III), inclusive com gestão democrática participativa (alínea f). O Art. 4º também menciona, em seu inciso V (institutos jurídicos e políticos), alínea s, o referendo popular e o plebiscito como instrumentos da política urbana. Também no inciso VI, § 3º indica-se o controle social como obrigatório nos instrumentos do estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e do estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV), caso eles demandem dispêndio de recursos por parte do Poder Público municipal: “devem ser objeto de controle social, garantida a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil”, sendo a publicidade dos documentos integrantes do EIV mencionada no Parágrafo único do art. 37.⁴ Percebe-se que a ênfase sobre a participação nas políticas do urbano se concentra sobre os momentos de planejamento urbano como o plano diretor, a implantação de empreendimentos

³ O capítulo II do Título VII (Da ordem econômica e financeira) tem o nome Da Política Urbana. Já o texto do art. 182 se refere à “política de desenvolvimento urbano”.

⁴ Posteriormente, pela Resolução Recomendada nº 22, de 06 de dezembro de 2006, o Conselho das Cidades estabelece que os EIV e EIA deverão ser avaliados no âmbito do conselho da cidade ou similar nos municípios, ou por audiências públicas nas localidades em que o conselho não existir.

urbanos, as possíveis formas de minimizar efeitos negativos da expansão urbana sobre o meio ambiente e o bem-estar da comunidade.

Ainda no Capítulo III do Estatuto da Cidade, a respeito do Plano Diretor, o § 4º do Art. 39 indica que

No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

I - a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

II - a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

III - o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

Destacamos, ainda, que o art. 2 determina, em seu inciso III, que “O plano diretor deverá conter no mínimo: ... III - sistema de acompanhamento e controle”, o qual, em consideração àquilo que estabelece o art. 39, deverá também contar com a participação da população e da comunidade.

Por fim, no Capítulo IV, da Gestão Democrática da Cidade, o art. 43 indica como instrumentos de garantia da gestão democrática da cidade:

I - órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;

II - debates, audiências e consultas públicas;

III - conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;

IV - iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

E ainda, sobre a gestão orçamentária participativa, determina, no art. 44, que ela

incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

A mesma garantia de participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade se estabelece para os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas.

Por um lado, o processo de elaboração do Plano Diretor e sua implementação são situações bastante objetivas de participação popular, tanto nos Poder Executivo como no Legislativo. Além disso, também se enquadram na “Gestão Democrática da Cidade” um conjunto expressivo de instrumentos, como órgãos colegiados (conselhos), conferências, debates, audiências e consultas públicas, além da própria possibilidade de que a população tenha iniciativa própria de elaboração legislativa.

Após a criação do Ministério e do Conselho das Cidades em 2003, passa a ocorrer o aperfeiçoamento e detalhamento da política de desenvolvimento urbano. A Resolução nº 25

de 18 de março de 2005⁵ dispõe sobre o processo participativo do Plano Diretor, o envolvimento do Conselho da Cidade ou similar nesse processo, a publicidade nele e a realização das audiências públicas. Destacamos:

- o art. 3º da Resolução, em que se estabelece a coordenação compartilhada - entre poder público e sociedade civil - de todas as etapas do processo participativo do Plano Diretor e que o Conselho similar ao Conselho das Cidades poderá coordenar o processo;
- o art. 4º, que estabelece ampla comunicação pública, em linguagem acessível, através dos meios de comunicação de massa disponíveis; a publicidade do cronograma e locais das reuniões, com o mínimo de 15 dias para a apresentação de estudos e propostas; a publicação dos resultados dos debates ao longo do processo;
- o art. 5º, que estabelece a diversidade da realização dos debates por segmentos sociais, temas e divisões territoriais;
- o art. 6º, que articula o processo participativo do Plano Diretor ao processo participativo de elaboração do orçamento e demais processos democráticos de outras instâncias e momentos;
- o art. 7º, que estabelece ações de sensibilização, mobilização e capacitação para lideranças comunitárias, movimentos sociais, profissionais especializados entre outros atores sociais.
- o art. 8º, que estabelece requisitos para garantia de participação ampla da população (edital e divulgação de massa, locais e horários acessíveis, abertura de discussão, presença, gravações e atas;
- o art. 9º, que garante a possibilidade de convocação de audiência pública pela própria sociedade civil, se convocada por no mínimo 1% dos eleitores do município; e
- o art. 10, que estabelece a aprovação da proposta do Plano Diretor em uma conferência, antes de ser submetida à Câmara Municipal.

A Resolução nº 34 de 01 de julho de 2005, em seu art. 6º, estabelece que o Sistema de Acompanhamento e Controle “Social” - SACS (qualificativo acrescido pela Resolução), previsto pelo art. 42, inciso III do Estatuto da Cidade (como indicamos acima), deverá:

- I - prever instâncias de planejamento e gestão democrática para implementar e rever o Plano Diretor;
- II - apoiar e estimular o processo de Gestão Democrática e Participativa, garantindo uma gestão integrada, envolvendo poder executivo, legislativo, judiciário e a sociedade civil;
- III - garantir acesso amplo às informações territoriais a todos os cidadãos;
- IV - monitorar a aplicação dos instrumentos do Plano Diretor e do Estatuto da Cidade, especialmente os previstos pelo art. 182, § 4º, da Constituição Federal (parcelamento ou edificação compulsórios, IPTU progressivo no tempo, e desapropriação).

⁵ Essa Resolução será atualizada e complementada pela Resolução nº 83, de 08 de dezembro de 2009, que dispõe sobre a revisão ou alteração de Planos Diretores.

Indica ainda, em seu art. 7º, que o Plano Diretor deverá definir os instrumentos de gestão democrática do SACS, tais como:

- I - conselho da cidade ou similar, com representação do governo, sociedade civil e das diversas regiões do município;
- II - conferências municipais;
- III - audiências públicas das diversas regiões do município, conforme parâmetros estabelecidos pela Resolução nº 25 do Conselho das Cidades;
- IV - consultas públicas;
- V - iniciativa popular;
- VI - plebiscito;
- VII - referendo.

Há, portanto, um conjunto expressivo de mecanismos de controle social previstos na legislação federal sobre política urbana, calcado sobretudo no Plano Diretor, no nível municipal. Como já indicamos acima, vemos uma expressiva diferença entre este setor de políticas e outros setores mais institucionalizados como no caso do Sistema Único de Saúde (1990), a educação regulada pelo Fundef (1996) e Fundeb (2006), ou o Sistema Único de Assistência Social (2005). Toda a arquitetura participativa criada por estas políticas se estabeleceu pela obrigatoriedade de vínculo entre a liberação de recursos federais e/ou estaduais e a existência de mecanismos de controle social como conselhos, conferências e a elaboração participativa de planos.⁶ No caso da política urbana não se trata de vinculação de recursos, principal instrumento indutivo entre a expansão das políticas públicas após a Constituição de 1988 (Gurza Lavalle, Barone, 2015), uma vez que seu objeto específico é a regulação do uso da terra no perímetro do município, com nenhuma clareza acerca do caráter meramente consultivo, deliberativo ou outro com relação a toda a arquitetura participativa que apontamos acima.⁷

Assim, a previsão de participação popular explicitada na legislação não parece se configurar no desenvolvimento de mecanismos (ou capacidades) pelas quais esta possa ser um contraponto forte àquilo que as dinâmicas locais do urbano favorecem, ou seja, a lógica pela qual o Estado é muito mais um parceiro de um polo de atores - o economicamente mais forte - do que um ente mediador da disputa pela terra nas cidades. Veremos este ponto com mais profundidade no próximo tópico, em que analisamos pontualmente a literatura sobre política urbana e, mais especificamente, sobre planos diretores.

⁶ Certamente há dificuldades na implementação dos mecanismos de participação também nas políticas agregadas em torno de sistemas (SUS, SUAS) e de financiamento compartilhado (Fundeb), mas o vínculo entre financiamento e participação popular termina por funcionar como uma salvaguarda contra situações limite de autoritarismo das prefeituras, inclusive com ação do Ministério Público.

⁷ Gurza Lavalle, Rodrigues e Guicheney (2019) chamam atenção para a maior discricionariedade na política de habitação, menos estruturada institucionalmente em comparação, por exemplo, à política de saúde. Mesmo com o advento de programas como o Minha Casa Minha Vida e o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), a lógica de financiamento permaneceu vinculada a projetos específicos, com ampliação da discricionariedade das prefeituras.

5 - Breve análise da literatura recente sobre política urbana, planos diretores e o direito à participação

No campo da política urbana, a agenda da sociedade civil na redemocratização esteve ligada diretamente ao combate às desigualdades sociais no território, a possibilitar o direito à cidade a toda a população e a gestão democrática do urbano. Na Constituinte, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (depois Fórum) (MNRU) - uma articulação nacional que reuniu arquitetos, engenheiros, advogados e setores populares ligados à igreja católica e aos movimentos sociais urbanos - teve um papel destacado na defesa desta pauta. No entanto, Koury e Oliveira (2021) indicam que já na Constituinte havia uma coalizão contra a participação direta dos movimentos sociais urbanos e de defesa dos interesses do setor privado, sobretudo da indústria da construção civil que pleiteava a centralidade do privado nos programas habitacionais.

De maneira geral, boa parte da literatura sobre planos diretores e planejamento urbano reflete a expectativa de que a participação popular transforme esses instrumentos de gestão da política urbana em instrumentos de combate às desigualdades e à segregação socioterritorial, o que está em acordo à aposta dos urbanistas ligados ao M(F)NRU no contexto da transição.

Na virada dos anos 1990 para os 2000 o destaque é a análise da mercadorização da cidade, na qual os planos diretores *estratégicos*, a partir da experiência de Barcelona e dos arquitetos catalães Jordi Borja e Manuel Castells, foram trazidos para as capitais brasileiras como o Rio de Janeiro e São Paulo. Arantes, Vainer e Maricato (2000) produziram obra bastante influente nesse sentido, em que identificam o pensamento neoliberal que orientou o iniciativas em que o Estado e setores do empresariado promoviam a transformação das cidades. Nesses processos, a participação da sociedade não deixava de estar presente, porém ligada preferencialmente a grupos empresariais e setores das elites sociais e econômicas.

As desigualdades do poder político e econômico aparecem como fundamento das desigualdades na capacidade de intervenção no debate e na peça final dos planos diretores. Villaça, ao analisar o processo de debate público do Plano Diretor de São Paulo entre 2003 e 2004 (Villaça, 2005). Este trabalho dá o tom das críticas aos modestos efeitos produzidos pela implementação dos instrumentos de participação e controle social do Estatuto da Cidade, bem como do domínio do mercado imobiliário e do setor privado da construção civil na relação com o poder público, que poderão ser verificados também em trabalhos mais recentes (Coriolano, Rodrigues, Oliveira, 2013; Carvalho, Santos, 2020; Capasso, Pequeno, 2021).

Na introdução da importante coletânea de balanço dos Planos diretores municipais, Santos Junior, Silva e Sant'Ana (2011) apontam uma síntese das dificuldades de implementação dos Planos Diretores nos municípios:

a maioria não apresenta uma estrutura administrativa adequada para o exercício do planejamento urbano, no que se refere aos recursos técnicos, humanos, tecnológicos e materiais, sem contar ainda a baixa difusão dos conselhos de participação e controle social voltados para uma cultura participativa de construção e implantação da política de desenvolvimento urbano (p. 15).⁸

Em geral, os trabalhos identificam que o planejamento urbano realizado por meio dos planos diretores e/ou alterações de lei de zoneamento, mesmo quando assimilam a participação popular por meio de audiências públicas e/ou processos participativos mais extensos, terminam por fortalecer a lógica da produção capitalista no território e a ampliar as desigualdades socioterritoriais, em submissão aos interesses do capital imobiliário. Esta é a síntese de um dos trabalhos mais representativos sobre os limites da participação nos Planos Diretores, cuja elaboração:

... permite aos participantes conhecer a cidade, entender as forças que a controlam. Seu processo participativo permite incorporar sujeitos ao processo político e ao controle - sempre relativo - sobre a administração e as câmaras municipais. Mas, é preciso não perder de vista a natureza do poder municipal, que tem a especulação imobiliária (nem sempre capital, mas patrimônio) entre suas maiores forças. Há uma distância imensa entre discurso e prática entre nós. Invariavelmente os textos dos Planos Diretores são sempre muito bem-intencionados, afirmam uma cidade para todos, harmônica, sustentável e democrática. A implementação do Plano, entretanto, tende a seguir a tradição: o que favorece a alguns é realizado, o que os contraria é ignorado (Maricato, 2011: 96).

Trabalhos mais recentes têm pontuado a questão das baixas capacidades estatais em processos participativos. Montoia e Costa (2014) analisam planos diretores em pequenos municípios da Amazônia. Os autores apresentam o caso de um município de pequeno porte que utilizou recursos de programa do Ministério das Cidades para elaborar seu plano diretor, mas não teve bons resultados no processo participativo: pouco conhecimento da população sobre o Plano, engajamento baixo, conteúdo difícil, servidores com pouca formação no tema, atuação dos vereadores.

Alguns trabalhos analisaram a recente revisão do Plano Diretor Estratégico (PDE) do município de São Paulo. Isaías e Coelho (2015) discute a estratégia do Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto (MTST) em pressionar vereadores pela aprovação do PDE por meio de protestos de rua e ocupação do espaço público, além da presença nas audiências públicas,

⁸ As dificuldades de implementação dos planos diretores municipais levaram a que, em 2005, o Ministério das Cidades, e o Conselho das Cidades promovessem a Campanha Nacional "Plano Diretor Participativo: Cidade de Todos", com atividades de sensibilização e capacitação, para alavancar a elaboração de planos diretores nos municípios.

combinando repertórios e tornando mais efetiva a participação. Lima (2017) destaca o amplo esforço de divulgação, escuta e disponibilização de documentos no processo participativo do PDE, tanto no Executivo quanto no Legislativo, mas ressalta que houve falhas na identificação sobre a aceitação ou não das contribuições da população. Isso impediu que ficassem explícitos os conflitos e interesses em jogo, pois não foi publicizado o juízo em relação às propostas encaminhadas. Também o trabalho de Meloncini (2018) chega a conclusões semelhantes, destacando o esforço pela inclusão de atores da sociedade civil, mas com problemas quanto à acessibilidade da linguagem utilizada no processo e quanto à resposta individualizada às contribuições apresentadas pela população. Tratam-se, portanto, de trabalhos que apontam deficiências processuais nos processos participativos, mas que poderiam ser revertidas se fossem despendidos mais recursos à plena garantia do direito à participação.

Por fim, mencionamos o artigo de Pereira, Mertens e Abers (2023) que, embora não se trate diretamente de política urbana, nos interessa pois enfrenta o tema das capacidades estatais e da participação popular. As autoras analisam a implantação da usina hidrelétrica de Belo Monte, inaugurada em abril de 2016 no rio Xingu, no Pará. A análise indica a “baixa incorporação, no processo decisório e de implementação de Belo Monte, das demandas socioambientais dos grupos vulneráveis e politicamente marginais afetados pelo empreendimento” (p. 2). No artigo, as autoras se desafiam a pensar dimensões do conceito de capacidades estatais que possam organizar a análise do caso.

A dimensão de capacidade participativa é definida como

as habilidades das burocracias estatais de criarem canais efetivos de diálogo com os grupos sociais afetados por determinada política. Esses canais podem ser tanto formais - estabelecidos por meio de instituições participativas - como informais - a exemplo de laços com representantes eleitos ou nomeados em órgãos estatais, com atores partidários ou com especialistas que atuam em setores de políticas públicas (Pereira, Mertens, Abers, 2023: 8).

As autoras remetem tal capacidade à “efetividade do momento deliberativo”, ou seja, ao momento de discussão e deliberação - apresentação de propostas pelos atores sociais e o mapeamento delas pelas burocracias estatais - mas não ao debate sobre a mensuração dos impactos dessas demandas no processo decisório.

A dimensão de capacidade decisória está ancorada no conceito de autonomia, e “capta a possibilidade de burocracias estatais influenciarem o processo decisório, seja a partir do poder de persuadir os tomadores de decisão ou do poder de tomar decisões próprias”. E, por fim, a terceira dimensão mobilizada pelos autores é a capacidade de cooperação intersetorial, “entendida como processos de deliberações concertadas em que as decisões sobre a ação de duas ou mais agências são tomadas simultaneamente a partir de ajustes mútuos” (p. 9), ideia inspirada em Lindblom (1965).

Assim como os trabalhos sobre o PDE paulistano, o artigo se detém sobre o processamento das demandas das comunidades afetadas, que requerem robustas capacidades estatais, ainda mais, no caso, por articular dois setores estatais distintos, o elétrico e o ambiental. O texto avança na consideração das relações entre as burocracias estatais e os grupos sociais demandantes; o arranjo institucional da política; e o legado histórico-institucional do setor específico da política, o que confere ao artigo mais densidade analítica pois articula dimensões institucionais mais profundas ao debate sobre as condições da participação popular, embora não se dedique a explorar o papel do setor privado no processo decisório, excluindo da análise o grande interessado e mobilizador da ação estatal para a construção de Belo Monte.

6 - Considerações finais

Neste texto, buscamos explorar os vínculos entre o conceito de capacidades estatais e a questão democrática, com base na literatura de referência sobre o tema, tendo em vista iniciar a construção de um marco analítico sobre a relação entre a participação popular preconizada na Constituição de 1988 e a atuação do Estado como garantidor e ente capaz de tornar efetiva esta modalidade de aprofundamento da democracia. O estudo se deu em diálogo com a literatura sobre política urbana, a partir da qual tentamos valorizar elementos como as características institucionais da política pública no Brasil, os atores que disputam o urbano e o que já foi construído em termos de sua arquitetura participativa, no caso, concentrados no Estatuto da Cidade e nas resoluções do Conselho Nacional das Cidades.

Consideramos que os próximos passos de pesquisa devem considerar as condições político-institucionais para o fortalecimento de atores mais frágeis e excluídos em processos de tomada de decisão. Esta é uma tarefa do Estado Democrático, que deve produzir capacidades que o tornem menos vulnerável a interesses particulares e restritos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. 2000. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis, RJ: Vozes.

ARRETCHE, Marta. 2012. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, FGV.

CAPASSO, Marcelo; PEQUENO, Renato. 2021. A falência seletiva do Plano Diretor de Fortaleza. *Cadernos Metrópole*, v. 23, p. 763-786.

CARVALHO, Inaiá; SANTOS, Maria Elisabete. 2020. Participação popular e gestão democrática: Salvador como metáfora. *Cadernos Metrópole*, v. 22, p. 1033-1058.

CASTRO, Iná Elias. 2016. Política pública e conflito no espaço urbano: disputas da patrimonialização no Rio de Janeiro. *GEOgraphia*, ano 18, n. 36, p. 26-42.

CENTENO, Miguel Angel. 2002. *Blood and debt: war and the nation-state in Latin America*. The Pennsylvania State University: University Park, PA, EUA.

CORIOLOANO, Germana; RODRIGUES, Waldecy; OLIVEIRA, Adão. 2013. Estatuto da Cidade e seus instrumentos de combate às desigualdades socioterritoriais: o Plano Diretor Participativo de Palmas (TO). *urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, v. 5, n. 2, p. 131-145, jul./dez.

EVANS, Peter; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda (orgs.). 1985. *Bringing the State back in*. Cambridge: Cambridge University Press.

FREEMAN, J. L. 1955. *The political process: executive-bureau-legislative committee relations*. Nova York: Random House.

GEDDES, Barbara. 1994. *Politician's dilemma: building state capacity in Latin America*. University of California Press.

GOMIDE, Alexandre; PIRES, Roberto. 2012. Capacidades estatais para o desenvolvimento no Século XXI. *Boletim de Análise Político-Institucional*, p. 25-30.

GURZA LAVALLE, Adrian. 2011. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. In: Roberto Pires, *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA.

GURZA LAVALLE, Adrian; BARONE, Leonardo. 2015. Conselhos, associações e desigualdade. In: Marta Arretche (org.). *Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos*. São Paulo: Unesp, Centro de Estudos da Metrópole.

GURZA LAVALLE, Adrian; RODRIGUES, Maira; GUICHENEY, Hellen. 2019. Agência local e indução federal: a operação da política municipal de habitação em Recife e Curitiba. *Revista de Sociologia e Política*, 27 (71).

HECLO, H. 1978. "Issue networks and the executive establishment". In: Anthony King (ed.). *The new American political system*. Washington, DC: American Enterprise Institute for Public Policy Research, pp. 87-124.

HUNTINGTON, Samuel. 1965. Political development and political decay. *World Politics*, n. 17, p. 386-430.

HUNTINGTON, Samuel. 1968. *Political order in changing societies*. New Haven: Yale University Press.

ISAIAS, Thaís; COELHO, Helena. 2015. O processo de aprovação do Plano Diretor de São Paulo: o papel dos movimentos sociais. *Revista de Direitos Humanos e Efetividade*, v. 1, n. 1. <http://dx.doi.org/10.26668/IndexLawJournals/2526-0022/2015.v1i1.127>

KINGDON, J. 1995. *Agendas, alternatives, and public policies*. New York: Harper Collins, 2. ed.

KOURY, Ana Paula; OLIVEIRA, Bruno. 2021. A democracia e a questão urbana na constituinte brasileira (1987-1988). *urbe, Revista Brasileira de Gestão Urbana*, v. 13, e20200007. <https://doi.org/10.1590/2175-3369.013.e20200007>

LIMA, Fabrício Muriana. 2017. *Algumas condições de possibilidade de efetividade da participação na revisão do Plano Diretor paulistano (2013-2014)*. Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação Mudança Social e Participação Política, EACH-USP.

LINDBLOM, Charles. 1965. *The intelligence of democracy: decision making through mutual adjustment*. New York, The Free Press.

MARICATO, Ermínia. 2011. *O impasse da política urbana no Brasil*. Petrópolis, RJ: Vozes.

MARQUES, Eduardo. 2017. Em busca de um objeto esquecido: a política e as políticas do urbano no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 32, n. 95.

MELONCINI, Maria Isabela. 2018. *Gestão democrática na elaboração do plano diretor: o caso do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (Lei Municipal nº 16.050/2014)*. Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Direito do Estado, Faculdade de Direito, USP.

MIGDAL, Joel. 2011. *Estados débiles, estados fuertes*. México: FCE.

MILIBAND, Ralph. 1969. *The state in capitalist society*. Basic Books.

MONTOIA, Gustavo; COSTA, Sandra. 2014. Realidades e distorções de planos diretores participativos em pequenos municípios da Amazônia: um estudo de caso. *Caminhos da Geografia* (online), Uberlândia, v. 15, n. 52, p. 201-219.

NUNES, Edson. 1997. *A gramática política do Brasil: clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Garamond.

OFFE, Claus. 1972. Advanced capitalism and the welfare state. *Politics & Society*, v. 2, n. 4, p. 479-488.

PEREIRA, Ana Karine; MERTENS, Frédéric; ABERS, Rebecca. 2023. A construção de capacidades estatais em políticas de infra-estrutura: demandas socioambientais e heterogeneidades estatais. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 66 (3).

PIERSON, Paul. 2000. Increasing returns, path dependence, and the study of Politics. *The American Political Science Review*, v. 94, n. 2, p. 251-267.

PIRES, Roberto (org.). 2011. *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA.

RHODES, Roderick. 1988. *Beyond Westminster and Whitehall: the sub-central governments of Britain*. London: Unwin Hyman.

ROMÃO, Wagner. 2021. Relação entre Estado e movimentos sociais sob o lulismo. In: Tatagiba, L.; Teixeira, A. C. (orgs.). *Movimentos sociais e políticas públicas*. São Paulo: Unesp, p. 119-137.

ROMÃO, Wagner; MARTELLI, Carla G. 2013. Estudos sobre as instituições participativas: o debate sobre sua efetividade. *Pensamento & Realidade*, v. 28, n. 1, p. 124-143, <http://hdl.handle.net/11449/124649>

ROMÃO, Wagner; MONTAMBEAULT, Françoise; LOUAULT, Frédéric. 2020. Instituições participativas sob a égide do lulismo. *Caderno CRH*, Salvador, v. 33, p. 01-16, <http://dx.doi.org/10.9771/ccrh.v33i0.33249> .

SANTOS JUNIOR, Orlando; SILVA, Renata; SANT'ANA, Marcel. Introdução. 2011. In: Orlando Santos Junior e Daniel Montandon (orgs.). *Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ.

SKOCPOL, Theda. 1979. *States and social revolutions: a comparative analysis of France, Russia, and China*. Cambridge: Cambridge University Press.

SKOCPOL, Theda. 1992. *Protecting soldiers and mothers: the political origins of social policy in the United States*. Cambridge: Belknap Press.

STONE, Clarence. 1993. Urban regimes and the capacity to govern: a political economy approach. *Journal of Urban Affairs*, v. 15, n. 1, p. 1-28.

TATAGIBA, L.; ABERS, R.; SILVA, M. 2018. Movimentos sociais e políticas públicas: ideias e experiências na construção de modelos alternativos. In: Pires, R.; Lotta, G.; Oliveira, V. (orgs.) *Burocracia e políticas públicas no Brasil: intersecções analíticas*. Brasília: IPEA, ENAP.

TILLY, Charles. 1996. *Coerção, capital e estados europeus: 990-1992*. São Paulo: Edusp.

TILLY, Charles. 2006. *Regimes and repertoires*. Chicago: University of Chicago Press.

VILLAÇA, Flávio. 2005. *As ilusões do plano diretor*. São Paulo: Edição do autor.