

ESTUDO TEÓRICO SOBRE OS LIMITES E AS POSSIBILIDADES DOS CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS COMO ESPAÇOS PÚBLICOS

THEORETICAL STUDY ON THE LIMITS AND POSSIBILITIES OF PUBLIC POLICY COUNCILS AS PUBLIC SPACES

ESTUDIO TEÓRICO SOBRE LOS LÍMITES Y POSIBILIDADES DE LOS CONSEJOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS COMO ESPACIOS PÚBLICOS

Lorena Mucy de Oliveira Bezerra¹

Resumo

Este texto busca trazer reflexões sobre os limites e possibilidades dos Conselhos de Políticas Públicas como espaços públicos, à luz da concepção de Gramsci sobre sociedade política e sociedade civil. O objetivo é compreender a realidade brasileira, passando pelo conceito de Estado e sociedade civil em Marx e Gramsci, bem como pelas categorias teóricas gramscianas *hegemonia*, *consenso*, *forças sociais*, entre outras. Para isso, utilizamos abordagens teóricas e as relacionamos com a realidade encontrada nesses espaços públicos de participação popular. Ressaltamos que não temos a pretensão de esgotar o tema em questão, mas buscamos o aprofundamento teórico na temática. Justificamos a escolha do tema por considerarmos relevante para o processo de formação como especialista *lato sensu* em Assistência Social e Direitos Humanos e, sobretudo para a formação profissional como assistente social. Ressaltamos que o presente trabalho foi elaborado, como instrumento de avaliação, no âmbito da disciplina *Estado, Movimentos Sociais e Sociedade Civil: esfera de conformação dos direitos humanos e das políticas de seguridade social* da referida pós-graduação, no ano de 2018. O trabalho realizado desdobrou-se no estudo teórico ora apresentado.

Palavras-chave: Conselhos de Políticas Públicas. Sociedade civil. Estado.

Abstract

This text seeks to bring reflections on the limits and possibilities of the Public Policy Councils as public spaces, in the light of Gramsci's conception of political society and civil society. The objective is to understand the Brazilian reality, going through the concept of State and civil society in Marx and Gramsci, as well as the Gramscian theoretical categories: *hegemony*, *consensus*, *social forces*, among others. Thus, we use theoretical approaches and relate them to the reality found in these public spaces of popular participation. We emphasize that we do not intend to exhaust the topic in question, but we seek theoretical deepening in the theme. We justify the choice of the topic because we consider it relevant to the training process as a *lato sensu* specialist in Social Assistance and Human Rights and, above all, for professional training as a social worker. We emphasize that the present work was elaborated, as an evaluation tool, in the scope of the discipline *State, Social Movements and Civil Society: sphere of conformation of human rights and social security policies* of the aforementioned post-graduation course, in 2018. The work carried out unfolded in the theoretical study now presented.

Keywords: Public Policy Councils. Civil society. State.

Resumen

Este texto trata de hacer reflexiones sobre los límites y posibilidades de los Consejos de Políticas Públicas como espacios públicos, a la luz de la concepción de Gramsci sobre sociedad política y sociedad civil. El objetivo es comprender la realidad brasileña a partir del concepto de Estado y sociedad civil en Marx y Gramsci, así como de las categorías teóricas gramscianas *hegemonía*, *consenso*, *fuerzas sociales*, entre otras. Para ello, utilizamos soportes teóricos y los relacionamos con la realidad encontrada en esos espacios públicos de participación popular.

¹ Pós-graduanda *Lato sensu* em Assistência Social e Direitos Humanos, na Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RIO). E-mail: Lorena_mucy@yahoo.com.br.

Hay que aclarar que no tenemos la pretensión de agotar el tema en cuestión, sino que buscamos profundizar el conocimiento teórico sobre la temática. Justificamos la opción por este tema por considerarlo relevante para el proceso de formación como especialista *lato sensu* en Trabajo Social y Derechos Humanos y, sobre todo, para la formación profesional como trabajador social. Resaltamos que este estudio fue elaborado, como instrumento de evaluación, en ámbito de la disciplina *Estado, Movimientos Sociales y Sociedad Civil: esfera de conformación de los derechos humanos y de las políticas de seguridad social* del mencionado postgrado, en el año 2018. El trabajo realizado se replanteó en el estudio teórico que ora presentamos.

Palabras-clave: Consejos de Políticas Públicas. Sociedad civil. Estado.

1 Introdução

Com o intuito de atingirmos o objetivo de reflexão proposto, apresentaremos o desenvolvimento do texto em dois momentos. No primeiro, recorreremos aos autores Montañó e Duriguetto (2011) e Coutinho (2006) para abordar as concepções de Estado em Marx e Gramsci, a fim de fundamentar a discussão teórica.

No segundo, utilizaremos o texto de Tatagiba (2002), para problematizar a questão central colocada como objetivo do estudo, a partir do entendimento, crítica e proposições da autora, aproximando-nos da realidade dos espaços de participação social e levando em conta os elementos que os constituem, assim como os tensionamentos e disputas de interesses, próprios dos momentos decisórios e de debate.

2 Desenvolvimento

Com base na leitura dos textos mencionados, o Estado está presente nos diferentes períodos históricos da sociedade, ganhando novos contornos na transição entre o período feudal para o modelo capitalista. Nesse momento, o Estado absolutista passa a ser o Estado burguês (moderno), oriundo da revolução burguesa.

O Estado burguês é pensado por diferentes intelectuais, em seus vários momentos históricos; entre eles, destacamos Marx e Gramsci, pois os consideramos pensadores importantes para analisar a sociedade capitalista em seus respectivos estágios, e para entender os aspectos, concepções e funções do Estado no decurso do desenvolvimento capitalista.

Segundo Montañó e Duriguetto (2011), Marx se apropria criticamente de três fundamentos do pensamento, o “materialismo histórico-dialético” (Hegel e Feuerbach), as “teorias do valor-trabalho e da mais-valia” (Smith e Ricardo) e as teorias das lutas de classe (Saint-Simon, Fourier, Blanc e Owen). É por meio dessas fontes que Marx desvela a categoria

sociedade civil (ou burguesa) na infraestrutura e o Estado na superestrutura², ou seja, temos a superação da teoria de Hegel.

Antes de tudo, é importante destacar que, conforme os autores sinalizam, a categoria *sociedade civil* é conceituada por Hegel e fixada (pela primeira vez) como algo distinto e separado do Estado Político, que coexistem entre si. Ademais, Hegel é, também, o primeiro a conceituar o Estado moderno como burguês. Ou seja, Marx inicia seus estudos a partir das descobertas de Hegel, discordando em determinados pontos e avançando no seu processo de análise, em meio ao cenário da revolução industrial.

Marx define a sociedade civil enquanto sociedade burguesa como a esfera de produção e reprodução da vida material. Nesse sentido, sociedade civil e estrutura econômica são, para Marx, a mesma coisa. O cenário histórico vivido por Marx tem suas especificidades, pois o pensador analisa o capitalismo concorrencial na Inglaterra, século XIX, centro da revolução industrial.

Nesse dado momento, as forças produtivas (forças sociais) ainda estão em processo de desenvolvimento no modo de produção capitalista. Estamos em pleno século XIX, com a sociedade industrial nascente; temos como característica uma sociedade gelatinosa, com pouco dinamismo social das relações institucionais e aparatos ideológicos, com prática de trabalho alienado, centrado mais na organização da vida em sociedade, do que propriamente na esfera da produção e da reprodução social.

Dessa forma, para Marx, é na sociedade civil que se fundamenta a natureza estatal; ao contrário do que afirma Hegel, o Estado é um produto da sociedade civil, conforme Montaño e Duriguetto (2011, p. 35) explicitam:

o Estado é produto, é consequência, é uma construção de que se vale uma dada sociedade para se organizar como tal; como diz Engels, “o Estado, o regime político, é o elemento subordinado, e [...] as relações econômicas, é o elemento dominante” (MARX; ENGELS, 1975, v. 1, p. 111 apud MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011, p. 35).

Marx, enfatizando a essência burguesa do Estado e a dominação de uma classe social fundamental sobre a outra – a burguesia e o proletariado, detentores e não detentores dos meios de produção – ponto cerne da sociedade capitalista, onde a burguesia (classe dominante) passa a controlar os meios de produção e a estender seu domínio ao Estado que, por sua vez, expressa

² Explicita-se que para Montaño e Duriguetto (2011, p. 37), a centralidade da sociedade burguesa como momento *fundante* do Estado implica, para Marx, a investigação de processos históricos da *gênese* da sua base material. É a partir dessa crítica que Marx supera as categorias especulativas hegelianas e as resgata em uma teoria que apreende a ontologia do ser social.

e reproduz os interesses da classe dominante. Como já qualificavam Marx e Engels “o Estado é o comitê exclusivo da burguesia” (MARX; ENGELS, 1998, p. 11-12).

Ou seja, claramente,

o Estado é a instância que diz representar o interesse universal, mas representa o de uma classe. Ele cumpre a universalidade reproduzindo o interesse da classe dominante. Assim, o Estado tem a aparência da universalidade, mas a sua realidade efetiva é particular, na medida em que ele garante a organização das condições gerais de um sistema social (ou organização da produção) no qual a burguesia existe como classe dominante (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011, p. 36-37).

Assim, compreende-se que são as relações de produção de uma dada sociedade, bem como seus interesses de classe e a correlação de forças que determinam a concepção de Estado e sua forma de dominação. A coerção do Estado é o principal recurso pelo qual o poder estatal estabelece a sua natureza de classes, bem como a utilização de aparelhos repressivos do Estado – predominância da violência e do aparato policial.

Agora, pensando a sociedade civil em Gramsci, o autor analisa o capitalismo na fase monopolista, no século XX, na Itália (país periférico da Europa), em um contexto de substancial *socialização da política*³. Para ele, com a *socialização da política* (sua preocupação central de análise), o Estado se amplia e incorpora novas funções, ou seja, além da função coercitiva, desvelada por Marx, adota função pedagógica, educativa (ideológica), que se alternam entre coerção e consenso. Assim, Gramsci, a partir de Marx e seu método dialético-crítico, alarga o conceito de sociedade civil capturando as (novas) determinações, que se constituem de uma mesma raiz, o capitalismo, que, nesse caso, é específico na fase monopolista.

Ainda, segundo Montañó e Duriguetto (2011), o momento histórico vivido por Gramsci, é marcado pelo ápice do desenvolvimento das forças produtivas (forças sociais e políticas) na sociedade capitalista. Isto é, “a percepção de uma intensa *socialização da política*”, que se expressa com

a presença de organizações, tanto dos trabalhadores quanto do capital, no cenário do capitalismo desenvolvido (partidos políticos, sindicatos), da conquista do sufrágio universal, do fascismo e do nazismo como movimento de expressão da hegemonia política da burguesia – que Gramsci visualiza uma complexificação das relações de poder e de organização de interesses, que fazem emergir uma nova dimensão da vida social, a qual denomina de *sociedade civil* (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011, p. 43).

³ Categoria denominada pelos marxistas italianos que faz referência à ampliação crescente da participação popular (processo de democratização), que se contrapõe à “propriedade privada dos mecanismos de poder”.

Diferentemente do período histórico de Marx, em Gramsci temos uma sociedade coesa, com a disputa de classes e a disputa ideológica mais acirradas, “maior” nível de consciência (criação de partidos políticos) que dão o tom da análise das categorias teóricas cunhadas por Gramsci, na sociedade capitalista na sua fase monopólica.

Com base em Coutinho (2006, p. 35), para Gramsci, a concepção de Estado em seu sentido amplo é entendida como a *sociedade política* + *sociedade civil* (duas esferas principais).

A *sociedade política* é compreendida como “Estado em sentido estrito ou Estado-coerção”, é “formada pelo conjunto de mecanismos através dos quais a classe dominante mantém o monopólio legal, de violência e da execução das leis, mecanismos que se identificam com os aparelhos de coerção” – *aparelhos repressivos do Estado*⁴.

A *sociedade civil* é formada pelo “conjunto de organizações responsáveis pela elaboração e/ou difusão das ideologias”, que compreende sistema escolar, igrejas, partidos políticos, sindicatos, entre outros, como *aparelhos privados de hegemonia*⁵, que são utilizados pelas diferentes classes sociais para propagar sua ideologia e a coerção. Isto significa dizer que a sociedade civil em Gramsci está localizada na superestrutura, e é qualificada como não hegemônica e permeada por contradições em seu interior.

Prosseguindo nas categorias de Gramsci, definindo a noção de *hegemonia*, Montaño e Duriguetto (2011) a colocam como “direção intelectual e moral”, referindo-se ao processo em que uma classe no poder se torna dirigente, expandindo seu domínio ao conjunto da sociedade. Ou seja, a *hegemonia*, além de dominação (coerção), expressa consenso ideológico (ativo), que incorpora uma dimensão educativa na conquista da hegemonia, que implica, necessariamente, na disputa de poder.

O *consenso*, para Gramsci, “significa saber convencer, persuadir, ganhar adesão pelo envolvimento ativo e não pela manipulação e passividade”. E, nesse sentido, se mostra a importância do trabalho ideológico dos *intelectuais orgânicos* na construção ou manutenção da hegemonia, podendo ter uma ação *contra-hegemônica*⁶ de classes não dirigentes, mediante o que se qualifica como *catarse*⁷ – processo de elevação de “classe em si” a “classe para si” – processo em permanente construção.

⁴ Controlados pelas burocracias executivas e policial-militar – monopólio da violência.

⁵ Compreendemos, segundo Coutinho (2006, p. 36) como “organismos sociais e coletivos de natureza voluntária, relativamente autônomos em face da sociedade política”.

⁶ A contra-hegemonia, oposto da hegemonia no tocante ao predomínio ideológico de classes, exige uma práxis política, coletiva, articulada das classes subalternas.

⁷ Para Gramsci, é a transposição do momento meramente econômico ao *momento ético-político*, ou seja, “a elaboração superior da estrutura em superestrutura na consciência dos homens”.

Mediante a fundamentação teórica exposta, partimos para o segundo momento do texto que é pensar os limites e as possibilidades dos conselhos de políticas públicas como espaços públicos no contexto da sociedade brasileira, utilizando o texto de Tatagiba (2002) para a discussão teórica e reflexão sobre o tema.

A autora nos coloca que o processo de construção democrática é algo não linear, contraditório e fragmentado, e que a natureza das relações entre Estado e sociedade civil é atravessada por tensões, conflitos de interesses e contradições, pelo motivo de a sociedade civil ser plural e diversa nos *conselhos de programas, nos conselhos de políticas e nos conselhos temáticos*⁸.

O ponto inicial da autora, ao tratar desses espaços públicos de participação popular, é a *partilha efetiva do poder*, por entender que esses locais comportam a disputa entre distintos projetos societários, que se utilizam de mecanismos como, por exemplo, por parte do Estado, reduzir o órgão deliberativo em um órgão “consultivo”, a relação com a característica técnico-burocrática do Estado, a falta de recursos, a rotatividade do exercício de poder, entre outros.

Do lado da sociedade civil, as dificuldades se apresentam como: a *exigência de qualificação técnica e política* aos participantes/representantes da sociedade civil, igualdade de representação participativa nesses espaços. E o desafio de os representantes da sociedade civil estarem instrumentalizados suficientemente para não serem cooptados em seus posicionamentos, diante dos interesses dos que representam o Estado.

Abordando os limites e as possibilidades encontrados nesses espaços de participação, destacamos a necessidade de *qualificação técnica* da sociedade civil, pois se exige entendimento e apropriação da racionalidade técnico-burocrática, linguagem própria do Estado, como condição imprescindível para a participação efetiva, uma vez que suas consequências atuam diretamente na realidade (prática) e na direção da política pública. O desafio dos representantes da sociedade civil é empenhar energia, tempo e disposição para a aquisição de tal competência técnica e *qualificação política*, a fim de adquirir “certo” nível de entendimento, que propicia romper com os vínculos de submissão ao Estado. Ou seja, significa sair dessa condição de deficiência técnica absoluta, relativa e política.

Entretanto, para isso, é necessário reconhecer a diversidade e pluralidade desses espaços públicos de participação popular, enquanto espaços de conflitos que têm em seus entremeios disputa política e ideológica, negociação, alianças e consenso pelo alto. Isto é, desvelar esse

⁸ Instâncias de caráter deliberativo, não executivo. Órgãos com função de controle social, cogestão entre Estado e sociedade civil.

espaço tal qual ele é, lugar de disputa de poder, que nos remete a um projeto societário, um projeto de classe (burguesia x proletariado).

Outro ponto levantado por Tatagiba, é a *confluência perversa de que ambos os projetos societários em disputa na sociedade capitalista requerem uma sociedade ativa e propositiva*, tanto para sucatear e desmontar direitos quanto para fortalecê-los por meio da luta coletiva. Claramente se vê a disputa ideológica pelos espaços e pelas categorias teóricas. Um exemplo citado pela autora é a relação entre Estado e as Organizações Não-governamentais (ONGs), no que diz respeito à desresponsabilização do Estado, imputando tal competência à sociedade civil. A tendência equivocada de reduzir a “sociedade civil” ao que comumente se acostumou chamar de “terceiro setor” para designar as ONGs ou, como a autora aborda, o reforço do fenômeno chamado de “onguinização” dos movimentos sociais (ALVAREZ, 1999 apud TATAGIBA, 2002). Esse fenômeno ocorre na sociedade brasileira, bem como em escala mundial, e tem relação direta com os fins destinados ao mercado.

Com relação às possibilidades, Tatagiba (2002) nos aponta que, apesar das diferenças existentes dentro dos espaços públicos de participação popular, mesmo com toda a contradição que existe, esse espaço também pode ser o lugar de reconhecimento do outro como sujeito de direito. Mais do que isso, pode estimular a *capacidade propositiva* dos movimentos sociais (tal como propõe a Constituição Federal do Brasil de 1988), na perspectiva de totalidade dos interesses em questão, na leitura crítica da realidade da sociedade; pode superar a mera visão corporativa e mercadológica, uma vez que consideramos que o Estado pode ser tensionado.

Ainda nesse momento, a autora enfatiza a importância de se ter uma leitura crítica desses espaços como local de reivindicação e defesa da classe trabalhadora no âmbito das políticas públicas e sociais. Pois, de certo modo, com toda a contradição que envolve esse lugar, a demanda exposta é uma forma de *publicização e legitimação na sociedade*, mesmo que, em sua maioria, essas demandas não encontrem acolhimento nas políticas públicas do Estado, o que requer luta coletiva junto aos movimentos sociais para que a acolhida seja feita, mesmo que em longo prazo.

Além disso, os espaços de participação popular devem ser encarados como espaços de possível *transformação do Estado e da sociedade*, mediante o papel dos sujeitos sociais e coletivos envolvidos. Isso, tendo em vista a questão da luta política e do aprofundamento da democracia brasileira, sem retirar a complexidade de tal processo e das forças políticas, mas sim elevando a potencialidade desses espaços públicos na tentativa de superar políticas fragmentadas, setorializadas, pontuais e paliativas, destinadas a grupos ou temáticas específicas, recuperando o sentido da política e da luta de classes.

Outra possibilidade apontada pela autora é a de resgatar o caráter *público* das políticas *públicas*, que evocam o interesse público como primordial no processo de participação popular, reconhecendo a disputa de poder e de interesses que são próprios da democracia, e que legitimam esse espaço.

Nesse ponto, a partir de nossa formação como assistentes sociais, que têm atuação direta com os usuários das políticas públicas e sociais, somos evocados a participar e contribuir, por meio do nosso conhecimento teórico-metodológico, ético-político e técnico-operativo com as demandas e reais questões provenientes da classe trabalhadora, os usuários das políticas. Por entender o espaço público como um ambiente a ser ocupado e tensionado pelas forças sociais que atuam na sociedade, desde a publicização de violações de direitos à disputa orçamentária, compreendemos que o assistente social, a partir de seu conhecimento e relação direta com os usuários e suas questões, pode contribuir qualitativamente no processo de tensionamento da correlação de força, com conhecimento teórico e técnico, mediação, análise crítica da realidade e interesse alinhado aos da classe trabalhadora e suas reais demandas.

Por tudo isso, além de um espaço de conflito e disputa, percebemos o espaço público como um lugar de possível aceno de transformação social, o que demanda tempo e construção de estratégias coletivas, algo a ser conquistado a longo prazo, mas possível de mudar.

Sendo assim, como alternativa ao avanço de construções de hegemonia não dirigente, a autora sinaliza a “desprivatização das estruturas decisórias do Estado e a publicização do conflito”, como medida/ação favorável a um novo momento político nesses espaços, que requer dos participantes e representantes capacitação e qualificação teórica, técnica e política, resgatando e reforçando o significado da *política*, da disputa ideológica, a partir do interesse público, como tarefa essencial da sociedade civil, que é própria dos espaços públicos, sem obscurecimento da real finalidade e ação.

3 Considerações finais

A partir do estudo teórico elaborado no presente trabalho, consideramos a importância da fundamentação histórica para entender o Estado e suas concepções ao longo dos tempos, por entendermos o Estado como um traço histórico e permanente no processo de construção histórico-social das sociedades, principalmente da sociedade burguesa.

Ou seja, o Estado como categoria histórica, não pode ser pensado separado da categoria classe social. Ademais, pensar a sociedade civil como parte do Estado é algo que desmistifica a ideia do “Estado abstrato”, por não ser abstrato, mas sim presente em todos os tempos

históricos, mesmo que não denominado como “Estado” propriamente dito. A função do Estado é política e econômica, em todos os tempos, indistintamente. Mais do que isso, é pensar que não há oposição entre sociedade civil e Estado para Gramsci.

É importante também, termos a clareza de que a sociedade civil tem disputa de interesses que são antagônicos e contraditórios entre si, não hegemônicos. Entretanto, também temos clareza de que não há política social sem Estado.

Indubitavelmente, Gramsci a partir de Marx, corrobora o processo de análise crítica iniciado por Marx, na medida em que avança nos estudos analíticos e alarga os conceitos de Marx sobre a sociedade civil — entendida na visão de Gramsci como Sociedade política + Sociedade civil —, assim como as categorias teóricas na sua análise (hegemonia, coerção, consenso, intelectual orgânico, aparelhos privados de hegemonia, aparelhos privados de coerção e etc.). Tais categorias teóricas iluminam a complexidade da realidade social e as mediações necessárias para o tensionamento do Estado na luta de classes, inclusive nos espaços públicos de participação social, onde temos o acirramento, por assim dizer, mais explícito dessa correlação de forças.

Desse modo, observamos que os limites e as possibilidades dos Conselhos de Políticas Públicas como espaços públicos de participação social, à luz da concepção de Gramsci sobre sociedade política e sociedade civil, têm relação com esses espaços de deliberação dos serviços destinados à população usuária, ocupados por forças sociais que buscam distintos interesses entre si, que disputam o poder, a direção política e moral, de modo hegemônico ou contra-hegemônico.

A ocupação desses espaços de participação popular é algo legítimo e necessário na correlação de forças, que requer qualificação técnica e política, participação ativa dos sujeitos. Porém, são desafios que ainda devem ser efetivados na realidade “prática”, sendo o maior deles a utilização da racionalidade técnica e burocrática, a linguagem própria do Estado, assim como entender o significado da política dentro da política, algo que envolve outros profissionais e saberes alinhados na mesma direção e, evidentemente, o assistente social.

Dentro desse processo de disputa de poder, o assistente social — profissional intelectual que atua diretamente com a população usuária dos serviços sociais no âmbito das políticas públicas e sociais e que tem a capacidade de análise crítica — deve utilizar tal compreensão da realidade social como contributo para o processo de disputa entre projetos societários em voga na sociedade capitalista (projeto capitalista vs. projeto anticapitalista), reequilibrando, em certa medida, a correlação de forças. Deve agir de modo a reafirmar seu compromisso com a classe

trabalhadora em prol de seus interesses e reais demandas, que são expressos, em parte, na alocação de recursos para a execução de serviços sociais e na efetividade da ação.

Referências

COUTINHO, Carlos Nelson. **Intervenções**: o marxismo na batalha das ideias. São Paulo: Cortez, 2006. p. 29-55.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **O manifesto comunista**. 3. Ed. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra, 1998.

MONTAÑO, Carlos; DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Estado, classes e movimento social**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. *In*: DAGNINO, Evelina (org.). Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002. p. 47-103.