

Miriam Medina

Orientadora:
Profa. Dra. Rebeca Scherer

P

ARTICIPAÇÃO e ESPAÇO
URBANO
ENFOQUES, CONTEXTOS e
TENDÊNCIAS

070

pós-

RESUMO

Neste trabalho se apresenta uma síntese das diferentes formas como têm sido entendidos, discursados e praticados os processos de participação urbana. Parte-se da hipótese que a categoria “participação” tem sido classificada, expressa, identificada e usada em forma muito diversa em relação direta com as diferentes visões e interpretações da realidade. Caracterizam-se os enfoques, contextos e tendências dos processos participativos com base em três matrizes conceituais: uma primeira, polarizada, porquanto objetivos e alcances contemplados são opostos, contrários ou divergentes; uma segunda, gradativa, na qual a participação é avaliada segundo seu nível de ação e intensidade de mudança; e uma última, interativa, que analisa a participação atendendo sua relação com outras esferas de ação e outros instrumentos de gestão urbana. Para ilustrar estes enfoques contextualizam-se alguns discursos e experiências de participação nos países da América Latina e levantam-se algumas características e tendências da participação no período atual.

ABSTRACT

The article summarizes the different ways in which urban participative processes have been understood, discussed and carried out. The hypothesis is that the “participation” aspect has been classified, expressed, identified and used according to the different views and interpretations of reality. The focuses, contexts and trends of participative processes are based on three conceptual matrixes. The first one, called Polarized Matrix, examines participative processes that are opposite, contrary or divergent in their scope and intent. A second one, called Gradual Matrix, evaluates participation based on its level of action and intensity of change. The third one, called Interactive Matrix, analyses the participation in regards to other spheres of action and instruments of urban management. Some speeches and experiences of participation in Latin American countries are placed in context to illustrate this diversity, and some current participation characteristics and trends are shown.

I. APROXIMAÇÃO AO OBJETO DE ESTUDO

Entende-se a dinâmica espacial e as transformações urbanas como expressão e condicionante das esferas política, econômica, social e cultural. Isto, também, porque o espaço não é uma variável isolada, passível de trabalhar-se separadamente o âmbito estreito de uma área de conhecimento específica ou de forma estanque.

O espaço determina e é determinado pelas relações sociais que ocorrem em um certo momento histórico. Embora o espaço apareça como um produto alheio à sociedade que produz, a sociedade, em seu conjunto e por sua dinâmica, transforma o espaço. A sociedade inteira intervém ou participa na produção do espaço. Desde seus diversos âmbitos, nos diferentes níveis, por ação ou omissão, os indivíduos de uma sociedade tomam parte da produção do espaço.

A participação na gestão da cidade tem caráter e alcances diferenciados, dependendo dos setores de classe participante, das formas organizativas, o tipo de mobilização e as conjunturas sociais e econômicas. Assim, historicamente, os setores do capital e mais especificamente os empreendedores imobiliários têm sabido inserir-se e explicitar seus interesses no processo de desenvolvimento e expansão das cidades, enquanto a inserção dos interesses dos setores populares tem sido mais uma expressão de reivindicações conjunturais e pontuais na história das cidades.

O processo de urbanização é um processo social e, como tal, traz transformações nos diversos âmbitos da sociedade, na qualidade de vida e do espaço, obviamente, nos níveis de controle da sociedade e, até, nas estratégias de sobrevivência e, ainda, nas formas de organização e mobilização social.

De um lado, os avanços técnico-científicos que o processo de urbanização carrega se traduzem, embora diferenciadamente, em melhoramentos na qualidade de vida da sociedade em seu conjunto. Na questão do espaço urbano, isto significa que os diversos grupos sociais se beneficiam de um espaço que contém determinados objetos materiais traduzidos em uma série de serviços e direitos. As possibilidades ou dificuldades de acesso a esse conjunto de benefícios urbanos não só dizem respeito à qualidade de vida dos indivíduos, mas também às características da organização social e às formas de controle que a sustentam.

De outro lado, o processo de urbanização, ao “agilizar e intensificar” as relações sociais, traz transformações no ritmo cotidiano da vida coletiva, requisitando modificações no suporte material que demandam a “inovação” dos mecanismos de controle, administração, manejo ou gestão do espaço urbano. Assim, a implementação ou fortalecimento de determinados instrumentos de gestão da cidade está diretamente relacionada com as transformações sociais.

No entanto, muitas vezes, discursos e práticas sociais são formas renovadas ou atualizadas de manutenção do *status quo*. As transformações nos discursos, as variações em sua implementação, as formas como se recolocam e atualizam são

fruto de um processo histórico que se manifesta, desdobra-se e recria-se pela própria dinâmica social.

A participação em relação aos assuntos urbanos pode ser entendida em sua essência como “tomar parte de”, pode também significar uma forma de intervenção, ingerência ou até responsabilização dos habitantes urbanos na solução de suas necessidades e neste caso seu discurso e prática têm pouca novidade. Embora a entrada em vigor de uma nova normatividade jurídica, desde a década de 80, em vários países da América Latina, decorrente, na maioria deles, de reformas constitucionais, implementa a descentralização político-administrativa ligada ao fortalecimento de processos participativos, ao trazer a redistribuição de funções estatais e, mais especificamente, a formulação de novos “roteiros” na administração municipal que repercutem diretamente no espaço urbano.

Em uma primeira aproximação às abordagens teóricas, observa-se que o discurso e a prática da participação é um fato passível de ser percebido tanto nos países chamados de Primeiro Mundo quanto no Terceiro Mundo, e têm sido associados por vários autores; de um lado, à perda de credibilidade nas instituições representativas e às crescentes críticas à eficiência da gestão estatal (TURNER e FICHER, 1976; BORJA, 1989; CUNILL, 1991); e, de outro lado, ao surgimento e presença, em determinadas conjunturas, dos movimentos sociais (CASTELLS, 1980; SADER, 1988; SLATER, 1988; JACOBI, 1989; SANTANA, 1989; GOHN, 1985 e 1991).

Neste início de século 21, a participação como instrumento de intervenção no espaço urbano, vem assumindo um importante papel nas intervenções urbanas. Por iniciativa de diversas instituições governamentais e não-governamentais que atuam no espaço urbano tem-se incrementado o número de experiências que denotam não só uma busca de metodologias de trabalho, mas um importante processo de institucionalização dos canais e instâncias de participação e, o que é mais significativo, um crescente interesse do cidadão em usar esses canais e participar dessas instâncias. A participação tem invadido discursivamente a realidade da gestão urbana, porém, evidenciam-se conceitos, objetivos e alcances diferenciados explícitos muito mais em sua práxis.

2. QUADRO CONCEITUAL

Ao se falar em participação, está-se abordando um dos termos de reconhecida dificuldade conceitual, não há unanimidade na definição de seus elementos e não existem limites claros entre suas modalidades.

Desde uma perspectiva urbana, a participação é antes de mais nada um instrumento de gestão e, a princípio, em grandes traços, podem-se identificar três características básicas atribuídas à participação e que se apresentam, embora em níveis diferentes, tanto em seu discurso quanto em sua prática. Isto é, a

participação implica, basicamente, necessidade de “formar parte de”, “tomar algum nível de decisões” e “representar algum tipo de interesse”.

Desde uma revisão histórica à literatura da área, a categoria participação se encontra inscrita em relação à noção de *participação-exclusão* nos estudos sobre marginalidade, de importante circulação na América Latina. O caráter da não-participação, da exclusão, estaria referido à existência de um contingente populacional não-integrado, não-participante do sistema produtivo e, por isto, excluído, externo à margem da sociedade como um todo (cf. FORACCHI, 1992). Neste contexto, a participação como instrumento de integração social foi assimilada e difundida pelos organismos internacionais desde a metade do século 20, este aspecto será abordado mais adiante.

Partindo da hipótese que a categoria “participação” tem sido qualificada, classificada, expressa, identificada e usada em forma muito diversa em relação direta com as diferentes visões do mundo, interpretações da realidade e projetos políticos. Para caracterizar e sintetizar estas abordagens se organiza um esquema conceptual com base em três matrizes. Uma primeira matriz “polarizada”, porquanto objetivos e alcances da participação são evidentemente contrastáveis. Uma segunda matriz “gradativa” na qual processos participativos são avaliados segundo o nível de ação e intensidade de mudança, e uma última matriz “conceitual” que analisa a participação segundo as esferas de ação, em relação ao eixo de seus objetivos e a outros instrumentos de gestão urbana.

2.1. A participação como polarização de enfoques

O enfoque polarizado reflete um antagonismo quanto às funções, processos, estratégias e alcances outorgados à participação. Uma das formas básicas de manifestar-se este enfoque polarizado dá-se quando, ao analisar a iniciativa dos processos participativos, antagonizam-se os processos impulsionados desde as instâncias do poder, ou seja, “*de cima para baixo*”, em face dos processos *geridos* desde as bases, ou seja, “*de baixo para cima*”.

A mais importante manifestação desta dicotomia se dá ao identificar, como participação, processos cujos fins são **integração e cooptação** ao sistema vigente, em contraposição a processos cujos fins são evidenciar os conflitos sociais existentes e propender por sua **transformação e mudança** em uma atitude de resistência e radicalização.

A princípio, a instrumentalização da participação com objetivos de integrar e cooptar é uma tendência inerente aos aparelhos do sistema vigente, isto é, ao Estado e todas as instâncias oficiais. O processo de cooptação está relacionado com a preservação da ordem social, fortalecimento das estruturas de poder excludentes e centralizadoras, a canalização das decisões pelos controladores do poder e a dilatação de medidas para uma real distribuição de renda. Desde esta interpretação, o Estado usa mecanismos de participação no processo de legitimação, procurando o apoio da sociedade nas esferas de governo.

(1) Estes organismos difundem e inserem em suas condicionantes para financiamento a promoção de práticas de auto-ajuda, autoconstrução e esforço mútuo como forma de executar os projetos formulados para os setores de baixa renda (cf. Rossetto 1993, Smolka 1995, Werna 1996).

(2) Esta teoria dualista coloca em oposição os conceitos do tradicional e do moderno e concebe o desenvolvimento como o processo pelo qual se reproduzem as etapas de transformação social dos países industrializados. O conceito de dualismo estrutural tem raízes metodológicas na dicotomia “Comunidade-Sociedade” de Tönnies, mas se encontra enfatizada em outros autores da Escola de Chicago (Redfield) e, no contexto brasileiro por Lambert, na década de 50. Todos estes autores procuram explicar a transição de uma organização social tradicional para uma moderna. (cf. Cardoso e Faletto, 1970). A Escola Sociológica de Chicago estudou os problemas sociais surgidos nos Estados Unidos em função da absorção dos fluxos migratórios para esse país, acontecidos desde o final

De igual forma, os objetivos transformadores e de mudança seriam em essência a tendência de processos participativos potencializados a partir das organizações sociais e no caso específico dos movimentos sociais urbanos, embora da perspectiva da sociedade e da perspectiva do Estado possamos encontrar manifestos nos processos participativos, respectivamente, posicionamentos mais liberais ou moderados e também mais radicais.

A partir de uma abordagem polarizada revelam-se uma série de práticas e discursos que historicamente têm contribuído paradoxalmente à manutenção do *status quo* e à radicalização de processos coletivos. De um lado, a “responsabilização” ou assunção dos habitantes urbanos na solução de suas necessidades tem sido influenciada pelos organismos internacionais por meio das políticas traçadas para o Terceiro Mundo. Estes organismos têm instrumentalizado a participação como ferramenta de integração-cooptação dos setores excluídos enquanto possibilita, de um lado, a superação das problemáticas urbanas¹, tais como déficit habitacional e de infra-estrutura com programas de baixo custo que utilizam a força de trabalho das comunidades carentes e, de outro lado, desenvolve-se um trabalho ideológico de legitimação do sistema e manutenção do *status quo*.

Em um primeiro momento as ações nos países latino-americanos destes organismos se dão sob a ótica da teoria dualista² e pretendendo tirar do atraso, *integrar* e modernizar as camadas de migrantes rurais. Subjacente a esta colocação encontramos a idéia que os processos de urbanização e industrialização, embora significassem, no primeiro momento, uma situação de instabilidade decorrente das diferenças de padrão cultural, resultariam, ao fim do processo de adaptação e inserção, em significativa melhora nos padrões de vida (cf. SCHERER, 1987).

Essas ações orientadas pelos organismos internacionais, principalmente na década de 60, têm um enfoque integracionista e traduzem-se em políticas assistencialistas e tecnocráticas expressas em uma série de documentos de importante circulação na região naquela época (ONU: 1956, 1964, 1967, 1968, 1972, 1975). As recomendações formuladas nesses documentos enfatizam a necessidade de propiciar o retorno às práticas comunitaristas e tradicionais, nas quais as relações de parentesco, vizinhança e comunitarismo dirimam as malezas de um desenvolvimento econômico injusto.

Werna (1996) identifica uma nova fase desde meados de 80, nas políticas desenvolvidas pelos organismos internacionais, em que aparecem os projetos de longo prazo baseados na capacitação de pessoal e no fortalecimento institucional. Ao analisar as políticas implementadas evidencia estas novas estratégias, na ênfase dada aos projetos de capacitação (*enabling approach*), no caso do CNUAH-Habitat, e a mobilização de recursos integrando municipalidades, comunidades e ONGs. Ressalta a análise que o autor faz do capítulo sobre assentamentos humanos na Agenda 21.

do século 19. Os esforços e as pesquisas destes autores (Redfield, Pierson, Burgess) centravam-se em explicar e intervir sobre o processo de adaptação da população trabalhadora recém-chegada, aos requisitos da sociedade capitalista industrial (cf. Scherer, 1987). No caso Robert Redfield, em seu texto *The folk culture of Yucatan*, (1940), analisa quatro áreas, selecionando-as a partir de graus diferentes de tamanho e de proximidade de centros fortemente urbanizados. Conclui que existe uma continuidade urbano-rural com graus progressivos de tradicionalismo e modernização à medida que se aproximavam da cidade: *“Todavia, diante do avanço irrefreável da urbanização, elaboram seus trabalhos sugerindo, em última instância, uma teoria de modernização progressiva e subsequente ascensão social da qual poderiam valer-se as massas empobrecidas – migrantes ou não – em sua trajetória urbana.”* (Scherer, 1987: 25)

“Ela enfatiza fortemente a capacitação de pessoal para gerenciamento urbano e o fortalecimento institucional para a promoção do desenvolvimento urbano sustentável. Também, advoga que o financiamento global para habitação, infraestrutura e serviços urbanos deve vir das famílias, comunidades, governos nacionais e do setor privado – isto é, não viria das agências internacionais.” (Wерна, 1996: 14)

Com tudo isto, evidencia-se, em primeiro lugar, que os organismos internacionais disseminam pelo discurso e intervenção direta estratégias, metodologias e formas de intervir na problemática urbana, que contempla a participação como instrumento de integração e cooptação, em segundo lugar, que os apelos dos organismos internacionais a determinadas estratégias na solução de problemas do Terceiro Mundo são, não só largamente assimiladas pelos governos destes países, mas incorporadas e apropriadas como inéditas por cada um dos governos de turno e, em terceiro lugar, que estas estratégias mudam de acordo com o paradigma dominante de intervenção, de um Estado fortemente regulador para um Estado mínimo, de um planejamento “compreensivo”, regional de longo prazo, para um planejamento estratégico e local.

Neste enfoque polarizado e da ótica da sociedade, em um primeiro nível a interpretação radical busca, basicamente, a substituição da democracia representativa pela democracia participativa, sua finalidade última seria o repasse do controle às mãos da comunidade, a redistribuição do poder. Para isto as estratégias a implementar compreendem o desafio às estruturas do poder existente, a criação de “contra-instituições” ou estruturas paralelas, a promoção de ações diretas envolvendo os grupos excluídos, questionando o sistema e procurando sempre o controle e a transformação social. A manifestação culminante desta concepção radical seria a formação de comunidades autogestionárias baseadas nos princípios políticos da anarquia.

A farta literatura produzida nas décadas de 70 e 80 (MOISES, 1978; CASTELLS, 1980; EVERS, 1982; SADER, 1988; SLATER, 1988; JACOBI, 1989; SANTANA, 1989; GOHN, 1985 e 1991, dentre outros) sobre os movimentos sociais urbanos no contexto de América Latina expressam em geral uma interpretação da participação em sua potencialidade de mudança e transformação do sistema vigente, mudanças nas estruturas que levaria a um envolvimento direto da população, à promoção da igualdade social, satisfação de aspirações e tomada de poder dos centros de decisões pelas bases.

“Os movimentos sociais foram um dos elementos da transição política ocorrida entre 1978 e 1985. Eles expressaram tendências profundas na sociedade que assinalavam a perda de sustentação do sistema político instituído. Expressavam a enorme distância existente entre os mecanismos políticos instituídos e as formas de vida social. Mas foram mais do que isso: foram fatores que aceleraram essa crise e que apontaram um sentido para a transformação social. Havia neles a promessa de uma radical renovação da vida política.” (SADER, 1988: 313)

Sob esta ótica também existe na América Latina uma série de discursos e experiências contestatárias que em muito contribuíram às transformações político-administrativas dos estados da região. Esta práxis tem o rótulo dos cientistas e pesquisadores sociais que assumiram processos de interação com comunidades rurais e urbanas de baixa renda, sob a metodologia da pesquisa-ação-participante (FALS BORDA, 1981, 1987, 1990; FALS BORDA e RAHMAN, 1991; BRANDÃO, 1982).

Intermediária entre os posicionamentos integracionistas e os radicais visualiza-se uma interpretação da participação a partir de um enfoque mais liberal e reformista. Corresponderiam a este enfoque aqueles processos de participação paliativos para influenciar o Estado na superação dos obstáculos burocráticos e do centralismo governamental. Visualiza-se a participação como uma forma de melhorar os canais de comunicação entre Estado e sociedade. Os fins implícitos nesta interpretação são a integração à legalidade vigente, tendo na participação um instrumento para a formação de um eleitorado comprometido, fortalecimento da democracia representativa e, principalmente, a preservação da ordem social e a permanência das relações capitalistas. A partir desta concepção, a participação aparece como instrumento para influenciar os representantes e obter objetivos limitados à requalificação do espaço urbano.

2.2. A gradação dos processos participativos

Uma segunda interpretação da participação é feita dependendo do grau de envolvimento dos sujeitos sociais. Denominada de enfoque gradativo, porquanto discursos e práticas de participação são classificados segundo uma escala que tenta atribuir valores ao alcance e intensidade dos processos objetivos e transformações da participação.

Esse enfoque gradativo tem sido divulgado, no contexto da América Latina, a partir da classificação proposta por Fadda (1988) com base na classificação realizada por pesquisadores europeus (ARSTE e THORNLEY). Assim, referenciando-se em Arste, Fadda coloca três grandes escalas de participação, nas quais se encontram níveis que ascendem segundo o grau de envolvimento e intensidade. Um primeiro nível de manipulação e terapia como expressão de “não-participação”, um segundo nível de informação, consulta e conciliação, expressariam uma escala de “diálogo” e finalmente a associação, o poder delegado e controle comunitário conformariam os níveis que expressam, desde esta ótica, a existência de “poder comunitário”.

A partir da perspectiva de Thornley, Fadda (1988) apresenta uma outra forma gradativa de entender a participação trabalhando com “níveis hipotéticos”. Trata-se do esquema que coloca como variáveis a intensidade dos níveis de mudança social e de participação, usando as coordenadas cartesianas. O que este esquema pretende demonstrar é que do maior grau de mudanças sociais se dão menores níveis de participação, colocando como exemplo a ditadura. O inverso: a

democracia significaria menores níveis de mudança social e maior participação social, sendo que os sindicatos seriam a expressão máxima da conjugação das duas variáveis comparadas.

Resumindo este enfoque gradativo, podemos sintetizar uma primeira classificação que define três níveis diferentes. A “pseudoparticipação” ou consulta para legitimar decisões. A “participação parcial”, quando duas ou mais partes influem no processo, mas decisões são tomadas por um só. E a “participação total”, no caso de grupos ou indivíduos terem equivalente poder na decisão final.

Mas também, nesse enfoque gradativo, pode se referenciar também uma diferenciação que coloca, em um primeiro nível, a “participação comunitária”, em um outro nível, a “participação popular” e, em um nível diferente, a “participação da cidadania”, porquanto exprimem diversos graus de relações, posicionamento, envolvimento e compromisso dos sujeitos sociais que participam. A primeira faz referência ao interesse comum de um grupo social específico (parentes, amigos, vizinhos, etc.). Corresponde a este enfoque a abordagem de Coraggio (1989) que, do ponto de vista do grau de relações, coloca um primeiro nível de participação em relação à família, como instituição que garante a reprodução imediata, básica e de sobrevivência dos indivíduos, esta é uma perspectiva comum aos estudos antropológicos e da psicologia social da participação (ver p. ex.: RAMIREZ-GARCIA, 1994).

Um segundo nível teria uma conotação abstrata, de massa, espontânea, e até conjuntural, vinda das reivindicações do povo exercida pelas mobilizações, passeatas, etc. Também, segundo Coraggio (1989), este nível estaria representado pela integração a organizações de tipo corporativo que desencadeiam mecanismos coletivos de reivindicação e consumo.

Por enquanto, o último nível desta gradação da participação teria relação com a cidadania e implicaria um nível de consciência atrelada às transformações estruturais, de uma sociedade, decorrentes da assimilação dos direitos políticos, sociais e econômicos dos indivíduos. E segundo Coraggio (1989), neste caso, a sociedade constituiria este terceiro e último nível representado pelas organizações de tipo corporativo que desencadeiam mecanismos coletivos de reivindicação-representação, e até, consumo. Esta abordagem é feita de uma perspectiva sociológica.

Por meio desse quadro teórico apresentado pelo enfoque gradativo, pode se entender melhor o compromisso e objetivos que mobilizam a diversa e heterogênea presença de Organizações Não-Governamentais – ONGs, na América Latina, que vão desde instituições filantrópicas, entidades religiosas, até fundações, instituições de pesquisa, etc., sendo que, em geral, assimilam a participação como princípio de trabalho com as comunidades envolvidas em seus programas. Embora com grau de envolvimento diferenciado.

Assim, por exemplo, na opção preferencial pelos oprimidos feita pela igreja católica insere-se uma politização da prática religiosa e assumem-se

(3) Deve-se alertar para um ponto de vista mais crítico, e segundo Petras (1996), que o fortalecimento-incremento das ONGs, a partir da década de 80, deve-se a que os ideólogos do neoliberalismo tendem a sufocar o descontentamento e a polarização social decorrente das políticas de ajuste econômico, patrocinando ações alternativas de ajuda às populações afetadas com estas medidas. “Os políticos neoliberais começaram a financiar e promover uma estratégia paralela ‘de baixo’, a promoção de organizações ‘comunitárias de base’ (grass roots) com uma ideologia antiestatal para intervir nas classes potencialmente conflituosas, para criar um ‘amortecedor social’. Tais organizações dependiam financeiramente das fontes neoliberais e disputavam diretamente com os movimentos sociopolíticos pelo engajamento e fidelidade dos líderes locais e das comunidades militantes. Na década de 1990, havia milhares dessas organizações descritas como sendo ‘não-governamentais’, as quais recebiam por volta de 4 bilhões de dólares no mundo todo.” (Petras, 1996)

instrumentos metodológicos que, por sua vez, são politizados enquanto alternativa de trabalho comunitário que procura conscientizar para transformar. Neste sentido a igreja católica contribui para que a participação não fosse mais vista como simples possibilidade técnica de relação com os usuários, mas como uma condição para superar as condições de opressão. Estes princípios metodológicos de relação com “o povo” vão ser amplamente recriados e difundidos pela igreja e assimilados como estilo de trabalho por todos aqueles profissionais que optam pelo trabalho comunitário. Esta dinâmica expressaria um grau de participação até no segundo nível, porquanto transcende as relações de parentesco e de vizinhança para uma valorização da organização comunitária.

O trabalho de Motta (1991), ao abordar a dinâmica das ONGs, no Recife (Brasil), manifesta o significado da inserção das ONGs³ em um trabalho de aproximação das organizações sociais à estrutura de planejamento municipal. Nele, além de exaltar o papel delas na transição democrática do Brasil, valoriza- as enquanto significam novos espaços de prática profissional e ressalta-se a forma como se relaciona participação à cidadania no processo de desenvolvimento urbano.

“Assim, a essência do nosso trabalho foi mostrar que, da mesma forma que outras categorias sociais procuram fugir dos limites impostos à política tradicional, adquirindo seus movimentos o atributo de ‘novos’, também, os profissionais parecem apresentar novas reivindicações, em especial, o engajamento nas lutas populares, cuja análise nos possibilitou falar de uma prática profissional de ‘novo’ tipo, ou, simplesmente, de ‘um novo saber militante’. (...) Radicalmente novo, portanto, é a construção de uma prática profissional alternativa, fundada na organização popular, mas circunscrita num espaço institucional autônomo, aqui representado pelas Organizações Não-Governamentais – ONGs.” (MOTTA, 1991: 227-228)

A noção de cidadania implica exercício dos direitos políticos, mas se fundamenta na garantia básica dos direitos sociais básicos. Embora, por força das transformações sociais e as reformas legislativas, os direitos básicos tendam a estender-se, ainda no contexto da América Latina, não é generalizada a igualdade de oportunidades em educação, emprego, renda mínima, saúde, aposentadoria. A existência de grupos dotados de direitos e privilégios diferentes e isolados dos demais é a base sobre a qual se assentam as carências e as necessidades insatisfeitas dos outros setores sociais. A desigualdade é inerente à sociedade capitalista e os mecanismos nos quais se sustenta são tão largos e complexos que, por isto mesmo, o assunto da cidadania é preocupação importante dos estudos sociais. Assim, trabalhar a participação no espaço urbano como variável que potencializa a cidadania, implica, em primeiro lugar, um largo passo para ampliar a cidadania propriamente dita, ou ainda alargar os níveis de cidadania existentes pela educação e a intensificação das organizações

sociais, para garantir formas mais cientes e comprometidas de participação na gestão da cidade.

A partir dessa premissa é que também em alguns contextos a entrada em vigor, o fortalecimento e a institucionalização dos processos de participação podem ser acompanhados de um aprofundamento e alargamento da cidadania, como é o caso das cidades que têm implementado o Orçamento Participativo (FEDOZZI, 1997).

2.3. A participação segundo as esferas de ação

Finalizando nossa explanação sobre as matrizes conceituais da participação, fazemos alusão à análise que desta se faz segundo as esferas de ação. Neste caso, o termo participação, como tal, é referido a diversas instâncias do discurso ou da ação. Desde esta ótica, fala-se, por exemplo, em participação política, participação social, participação comunitária, gestão comunitária ou ainda em planejamento participante. A aparente ambigüidade destas acepções expressa uma forma particular e historicamente contextualizada de interagir os diversos atores sociais nos polifacéticos âmbitos da vida social.

Essas acepções podem ser relacionadas com as esferas política, social e econômica. Assim, por exemplo, ao falar-se em “participação social”, está-se dando relevância, principalmente, às possibilidades que os indivíduos de uma sociedade têm de fazer parte de associações, organizações, mobilizações ou grupos para explicar seus interesses. A partir disto pode se dizer que todo processo participativo tem bases sociais.

Já quando se fala em participação ligada a “processos autogestionários” (SCHTEINGART, 1991), além do caráter social que carrega, está-se circunscrevendo-a, principalmente, às atividades econômicas ou produtivas, tal é o caso das associações de habitação, das cooperativas, microempresas e oficinas de produção, nas quais toma parte um grupo de indivíduos motivados por interesse comum e que acreditam no esforço próprio para a consecução de um benefício coletivo. Essa característica de busca e materialização de um objetivo comum dar-lhe-ia a conotação de gestão comunitária.

Nessa ordem de idéias, a “participação política” estaria manifesta, primordialmente, nas possibilidades que os indivíduos têm de decidir ou exercer controle a respeito da organização da sociedade. Esta participação política pode ser exercida diretamente, por instrumentos como o voto, o *referendum*, ou representação política pelos partidos e colegiados eleitos por meio do voto. A Constituição brasileira de 1988 institucionalizou estes importantes instrumentos de participação, mas após mais de uma década de sua aprovação são escassas ainda as experiências de apropriação destes como forma de intervenção da sociedade no desenvolvimento urbano e na superação da problemática das cidades. Mas, diante disto tudo, deve se alertar que não dá para dissociar a participação, como anotado por Scherer quando mostrava:

“participação social nada significava sem a participação política e que, pelo contrário, podia servir de desculpa para o governo se omitir de suas obrigações (sendo um) absurdo se ignorar a complexidade do problema que é planejar uma metrópole e de se opor participação social a participação política representativa”. (SCHERER, 1994: 85)

Por fim, constatamos que a participação aparece associada ou se aborda em relação a outros instrumentos de controle social, tais como o planejamento e a descentralização (SCHERER, 1987; BORJA, 1989). Planejamento, descentralização e participação são instrumentos políticos a serviço de conteúdos e projetos passíveis de serem usados pelos interesses dos variados setores da sociedade e, neste caso, são vistos como “instrumentos complementares”, que, implementados em conjunto, inovam o estilo de administração da cidade. Como instrumentos políticos são passíveis de serem a transformação e superação da problemática social, mas também são passíveis de serem usados como instrumentos de controle dependendo do projeto político que sustenta, como também alerta Scherer (1994) quando coloca que tanto a descentralização quanto o elogio da informalidade na participação são ideológicos.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A participação em relação ao espaço urbano expressa, antes de mais nada, uma forma de relação entre Estado e sociedade, mas também entre a esfera pública e privada, nesse contexto, as transformações históricas deste relacionamento repercutem no discurso e nas práticas participativas; a partir disto, levantam-se à continuação algumas características e tendências da participação no período atual.

A partir de 1988, com a promulgação da nova Constituição institucionalizam-se os conselhos como instâncias representativas dos diversos setores da sociedade organizada para deliberar sobre assuntos urbanos, tais como transporte, saúde, educação, lazer, habitação e tarifas de serviços, dentre outros. A criação e o funcionamento destes conselhos dependem da iniciativa e da vontade política das administrações locais e, embora ao longo da década de 90 foram implementando-se em várias cidades brasileiras, sua entrada em vigor explícita não só uma nova dinâmica na relação Estado e sociedade, mas a institucionalização, a regulação e a canalização desses conselhos como canal privilegiado e principal instância de participação, podendo vir a coartar outros canais, gerar processos de cooptação e até possibilitar a burocratização dos representantes das organizações sociais, passando em alguns casos a ser mais um aparelho das esferas de poder, porquanto seu funcionamento fica na dependência da boa vontade da instância administrativa a que está ligada o conselho.

Assim, a atual institucionalização da participação na dinâmica dos governos tradicionais e progressistas, não só como expressão de transformações legislativas, mas como implementação de uma cultura política tem implicações, benefícios diretos, riscos e desafios. Vale destacar, por exemplo, que importantes cidades brasileiras têm desenvolvido mudanças no processo de gestão da cidade. Instrumentos, estratégias e dinâmicas inovadoras entram no cenário da intervenção da cidade. Nesse contexto, a participação é considerada como um instrumento básico no processo de decisões de orçamentos, projetos e programas que têm relação com o futuro das cidades (ver por ex. POLIS, 1998). É nesse caso que a participação se apresenta como instrumento político, no fortalecimento da democracia e de consolidação do exercício da cidadania.

Desde a perspectiva da relação público e privado, a tendência dos processos participativos em relação ao espaço urbano não são muito otimistas. Cientistas sociais (SENNETT, 1988; SANTOS, 2000; IANNI, 2002), visto que diversos âmbitos vêm alertando sobre o esvaziamento do espaço público. Hoje, o encontro, a discussão, a reflexão e a dinâmica coletiva em torno das questões do grupo social ou da cidade não mobilizam tanto quanto as práticas de consumo individual.

“Na verdade está havendo um esgarçamento do tecido social, e isso significa simultaneamente uma ênfase no privado, uma ênfase no comportamento, na auto-ajuda na busca de soluções individuais e uma perda do sentido da história, de sociedade. O convívio entre as pessoas está se modificando e empobrecendo, está se formando um tipo de sociabilidade que é muito mais abstrata, muito mais virtual que é a relação das pessoas com os programas de televisão, o noticiário da mídia eletrônica ou então o uso da internet, que é um meio muito eficaz, cabível, etc. Mas não dá conta daquilo que é, vamos dizer, a comunhão das pessoas.” (IANNI, 2002)

A televisão, o rádio e a internet têm invadido e se autoproclamam como sendo o espaço público, embora tenham contribuído à divulgação e ao acesso democrático da informação, também é um fato que estes meios de comunicação isolam, desagregam e intermedeiam fetichizando o individual e o privado, gerando, de um lado, um descrédito no coletivo e na mobilização, e, de outro lado, substituindo a representação das organizações na negociação de suas demandas, gerando o que desde o enfoque gradativo poderia se considerar a pseudoparticipação. Este cenário não favorece os processos de participação surgidos como expressão das bases; pelo contrário, coarta-os ou absorve-os.

Para relativizar este pesado cenário há necessidade de referenciar o surgimento e fortalecimento do Movimento dos Sem-Teto, como alternativa à crise da moradia, que tem gerado um importante papel no destino do centro histórico de São Paulo e, principalmente, estão transcendendo o espaço privado e abrindo as possibilidades da construção de outros espaços de participação em relação ao urbano.

BIBLIOGRAFIA

- BORJA, Jordi. *Estado, descentralización y democracia*. Bogotá: Foro por Colombia, 1989.
- BRANDÃO, Carlos (Org.). *Pesquisa participante*. São Paulo: Brasiliense, 1982.
- CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. Análise integrada do desenvolvimento. In: *Dependência e Desenvolvimento na América Latina*. Rio de Janeiro: Guanabara, 1970.
- CASTELLS, Manuel. *Cidade, democracia e socialismo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.
- CORAGGIO, José Luis. *Participación popular y vida cotidiana*. Quito: Centro de Investigaciones "Ciudad", 1989.
- CUNILL, Nuria. *Participación ciudadana. Dilemas y perspectivas para la democratización de los estados latinoamericanos*. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo – CLAD. Caracas: Litopar, 1991.
- EVERS, Tilman. *Alternativas populares da democracia*. Rio de Janeiro: Vozes, 1982.
- FADDA, Giulietta. Revisión crítica del concepto de participación como base para la formulación de un instrumento de análisis. *Revista Urbana*, n. 9, Caracas, 1988.
- FALS BORDA, Orlando. RAHMAN, M. *Acción y conocimiento. Como romper el monopolio con Investigación-Acción participativa*. Bogotá: Centro de Investigación y Educación Popular CINEP, 1991.
- FALS BORDA, Orlando. *Investigación participativa*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 1987.
- _____. Provincias y asociaciones (rurales) de municipios. *Revista Foro*, n. 14, abr. 1991.
- FEDOZZI, Luciano. *Orçamento participativo. Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. Rio de Janeiro: Tomo Editorial, 1997.
- FORACCHI, Marialice. *A participação social dos excluídos*. São Paulo: Hucitec, 1992.
- GOHN, Maria da Glória. *A força da periferia*. Petrópolis: Vozes, 1985.
- _____. *Movimentos sociais e lutas pela moradia*. São Paulo: Loyola, 1991.
- IANNI, Octavio. Esse governo fez do país uma província do capital mundial. *Caros Amigos*, n. 58, jan. 2002.
- JACOBI, Pedro. Atores sociais e Estado. *Espaços & Debates*, n. 26, 1989.
- _____. Descentralização da gestão municipal: A inovação em debate. *Espaços & Debates*, n. 30, 1990.
- MOISES, Alvaro. *Contradições urbanas e movimentos sociais*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.
- ONU - NAÇÕES UNIDAS. *Seminário de las Naciones Unidas sobre las políticas de desarrollo y la planificación en relación con la urbanización*. Informe. Nova York: ONU, 1968.
- _____. *Conceptos de los actuales objetivos de la asistencia y de las corrientes de recursos. Informe del Secretario general de la UNCTAD*. Nova York: ONU, 1975.
- _____. *Asistencia a los necesitados en las regiones menos desarrolladas*. Nova York: ONU, 1956
- _____. *Evaluation of self-Help Housing Programmes conducted by the Instituto de Crédito Territorial (National Housing Agency) of Colombia*. Nova York: ONU, 1967.
- _____. Recomendaciones sobre la naturaleza y orientación de la cooperación regional y la ayuda internacional. In: SEMINÁRIO REGIONAL LATINOAMERICANO SOBRE EL PAPEL DEL DESARROLLO DE LA COMUNIDAD EN LA ACELERACIÓN DEL DESARROLLO ECONOMICO-SOCIAL. Santiago, 1964.
- _____. *Participación popular en el desarrollo. Nuevas tendencias del desarrollo de la comunidad*. Nova York. 1972.
- PETRAS, James. Los intelectuales en retirada. *Revista Nueva Sociedad*, Caracas, n. 107, 1990.
- RAMIREZ-GARCIA, Laura. *Uma abordagem da psicologia social a respeito dos movimentos populares*. São Paulo, 1994. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Psicologia, Universidade de São Paulo.

- ROSSETTO, Rossella. *Organismos internacionais e a autoconstrução: Análise e reflexões sobre as políticas de habitação para a população de baixa renda*. São Paulo, 1993. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo.
- SADER, Eder. *Quando novos personagens entraram em cena*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.
- SANTANA, Pedro. *Los movimientos sociales en Colombia*. Bogotá: Ed. Foro nacional por Colombia, 1989.
- SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização*. Rio de Janeiro: Editora Record, 2000.
- SCHERER, Rebeca. *Descentralização e planejamento urbano no município de São Paulo*. São Paulo: FAUUSP, 1987.
- _____. *Sistematização crítica do conjunto dos trabalhos*. São Paulo, 1994. Tese (Livre-Docência) Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo.
- SCHTEINGARD, Martha. Autogestión urbana y derechos ciudadanos. *Revista Nueva Sociedad*, Caracas, 1991.
- SENETT, Richard. *O declínio do homem público*. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.
- SLATER, David. Nuevos movimientos sociales y viejas preguntas políticas. *Rev. FORO*, Bogotá, n. 8, p. 4-19, 1989 (documento, apresentado ao simpósio sobre movimentos sociais na América Latina, realizado em Amsterdam – 1988).
- SMOLKA, Martim. Velhas novidades na Agenda do Banco Mundial para a política urbana nos anos 1990. In: GONZALES, Maria Flora (Org.) *O novo Brasil urbano*. Porto Alegre: Ed. Mercado Aberto, 1995.
- TURNER, John; FICHER, Robert. *Libertad para construir*. México: Siglo XXI, 1976.
- WERNER, Edmundo. As políticas urbanas das agências multilaterais de cooperação internacional para países em desenvolvimento. *Espaços & Debates*. São Paulo, n. 39, NERU, 1996.

PALAVRAS-CHAVE (KEY WORDS):

Participação, gestão urbana, revisão conceptual.

Participation, urban management, conceptual review.

Nota:

Trabalho extraído da dissertação de mestrado *Participação e espaço urbano no contexto colombiano*. FAUUSP, 1997.

Miriam Medina

Mestre e doutoranda pela FAUUSP e professora do curso de Urbanismo da Universidade do Estado da Bahia, UNEB.