

EXPERIÊNCIA DEMOCRÁTICA BRASILEIRA E DISTINTOS SIGNIFICADOS DA PARTICIPAÇÃO

SISTEMATIZAÇÃO DE PROCESSO DE INVESTIGAÇÃO SOCIAL

GT 13: REFORMA DO ESTADO, GOVERNABILIDADE E DEMOCRACIA

Francisco Mesquita de Oliveira *
Universidade Federal do Piauí – UFPI
mesquita@ufpi.edu.br

Resumo

O presente trabalho aborda os sentidos da participação na construção democrática de gestão do estado brasileiro. A participação política surgiu ainda na antiguidade, após um hiato de tempo, na era moderna voltam novos processos participatórios. No Brasil, atualmente existem várias experiências de participação em conselhos setoriais, Orçamento Participativo e conferências temáticas que deliberam sobre políticas de educação, de saúde, de habitação e mais democratização do Estado (AVRITZER, 2002; SANTOS, 2002; DAGNINO, 2002). A pesquisa em tela é uma leitura analítica, apoiada em técnicas da metodológica qualitativa, que analisa a experiência participatória na cidade de Recife, Estado de Pernambuco, desde os anos de 1980. O seu objeto empírico é a participação do Movimento de Trabalhadores Sem Teto – MTST e Movimento de Luta nos Bairros – MLB, cuja ação coletiva consiste em ocupação de lote não habitado de terra urbana, prédios públicos ociosos, participação em espaços mistos, sociedade-estado, e negociação com o poder público para obter moradia popular.

Palavras-chave: democracia, participação, movimento social.

Sobre o conceito de democracia

A participação de cidadãos na política é conhecida desde a **pólis** grega, com as reuniões públicas para discutir e tomar decisões naquela sociedade. Contudo, até essa noção de participação direta, a mais antiga de que se tem notícia, foi restritiva, pois não incluía todas as pessoas adultas nos processos (TEIXEIRA, 2001). Depois de Atenas, Roma, na Itália, também teve sua experiência participatória: cidadãos decidiam por meio de decreto-plebiscito. Passados alguns séculos, tais experiências desapareceram tanto como ideia quanto prática, no decorrer da história documentada, a hierarquia tem sido a regra, a democracia, a exceção. Novas ideias sobre participação dos cidadãos na vida política ressurgiram a partir do século XVIII, com os escritos de Rousseau, Stuart Mill e G. D. H. Cole, considerados precursores da participação contemporânea (PATEMAN, 1992).

As ideias sobre participação e democracia, como processos de organização e de tomada de decisão com participação de cidadãos, voltaram a ter importância após as revoluções emancipatórias, o surgimento do Estado moderno, da sociedade industrial e dos grandes centros urbanos no século XX (PATEMAN, 1992). Posteriormente à Primeira Guerra mundial, o debate sobre democracia associada à participação política dos cidadãos tomou impulso e ganhou adeptos ao redor do mundo. Assim transcorreu o processo de construção e consolidação da “democracia como método” e sistema político,

* Professor Adjunto II no Programa de Pós-graduação em Sociologia e no Departamento de Ciências Sociais do Centro de Ciências Humanas e Letras da Universidade Federal do Piauí – UFPI - Brasil.

com os quais parte da população, por meio de eleições, elege representantes que exercem as decisões políticas em nome do povo (SCHUMPETER, 1984). Nasceu, dessa forma, a participação indireta e, com ela, a **democracia representativa**, ou seja, a representação seria a forma mais adequada para construir os governos e a eleição, o método mais apropriado para a construção da democracia.

A possibilidade de replicação de semelhante experiência (democracia participativa) a realidades complexas dos Estados modernos – com amplo contingente populacional, burocracia excessiva, vastas demandas, fluxos contínuos de deliberações etc. – foi duramente questionada pelos teóricos da “democracia elitista”, como Schumpeter (1984) e Sartori (1987). Para esses autores, a democracia direta, como mecanismo de tomada de decisão com participação dos cidadãos, só seria aplicável em pequenos grupos, com a modalidade de assembleia e no tamanho o suficiente para poder se observar a participação dos cidadãos. A democracia mais adequada às sociedades modernas seria, segundo os referidos teóricos, a representativa, posto que ela teria, no processo eleitoral universal, o ponto máximo da expressão de participação e poder do povo. Na democracia representativa, o povo exerce o poder de decidir, pelo voto, quem são seus representantes; mas decide, na democracia deliberativa, no máximo, sobre quem vai decidir por ele nos diversos processos que influenciam sua vida. A tarefa da decisão cabe aos representantes eleitos que conduzem a gestão do Estado.

Esse debate ocorreu, de forma mais forte, na teoria política durante quase todo o século XX. Tornou-se hegemônico na ideia de que a democracia representativa configura o método mais adequado de governo, até que o debate da democracia participativa ressurgiu nos 1970, questionando os limites da democracia deliberativa e sugerindo a participação nos espaços públicos como complementar à democracia deliberativa (PATEMAN, 1992; SANTOS, 2002). Esse debate avançou e a questão a ser debatida atualmente é como a participação se torna efetiva e que processos são delineados na combinação da democracia deliberativa com a participativa, mais eficazes os processos decisórios.

Para responder a tal questionamento, partimos da constatação de que a participação é carregada de conteúdo ideológico e tem caráter ambíguo: tanto pode ser utilizada para coonestar e legitimar processos políticos dissimulados, quanto ser efetiva na tomada de decisões e, assim, contribuir com a formação de cidadãos mais ativos, com a efetivação de direitos e com a configuração de cultura política participacionista que influencie a formação do Estado, as atitudes cidadãs e a atuação de atores sociais coletivos (TEIXEIRA, 2001). Essas concepções de participação apresentam consequências também díspares no processo de construção da democracia: por um lado, podem reforçar a democracia **minimalista**, que requer o mínimo de participação; por outro, supostamente reforçam a **democracia participativa**, podendo, ou não, complementar a democracia representativa.

Democracia representativa e participativa

O debate da democracia representativa e participativa tornou-se recorrente nas ciências sociais, especialmente na ciência política. Em torno dele, aglutinam-se duas correntes teóricas sobre a democracia. Por um lado, os teóricos elitistas defensores da democracia representativa liberal a tomam como o melhor método de governo¹. É comum a eles que a democracia é uma forma eficaz de se exercerem as prerrogativas e responsabilidades do Estado na relação com a sociedade, sem a participação direta dos cidadãos, pois, entre outras questões, esta gera alto custo educacional para tornar os cidadãos aptos, vez que, as “pessoas comuns” são desprovidas de conhecimento e informação para lidar com política, mas, fundamentalmente, porque as sociedades precisam apenas de uma elite, os melhores, mais aptos no governo – algo como pôr em prática a conhecida “lei de ferro da oligarquia” (Michels). Tal concepção ficou conhecida na ciência política como **democracia minimalista** ou

¹ Entre os principais expoentes dessa corrente se destacam: Gaetano Mosca (1858-1941); Vilfredo Pareto (1848-1923); Robert Michels (1876-1936); Joseph Schumpeter (1883-1950); Giovanni Sartori (1924...); Norberto Bobbio (1909-2004); e Robert Dahl (1915...).

democracia elitista, em razão do argumento de que a democracia, para funcionar bem, precisa apenas de participação mínima de cidadãos por meio do voto, sem incluir no processo eleitoral a totalidade das pessoas adultas; o voto seria destinado aos melhores líderes que eleitos representariam o povo nas decisões, configurando, assim, a participação elitista. Desse modo, a democracia como “governo do povo por meio do máximo de participação de todo o povo, ainda passa [a] ser um ideal, sérias dúvidas, posta em evidência em nome da ciência social” (PATEMAN, 1992, p. 10).

Por outro lado, a partir dos anos setenta do século passado, teóricos que concebiam a democracia como mecanismo necessário à gestão do Estado e valor político possível de gerar transformação da sociedade e do Estado com a participação ativa de cidadãos, ganharam força com feroz crítica aos elitistas (PATEMAN, 1992; SANTOS, 2002; TEIXEIRA, 2001; DAGNINO 2002; 2006; AVRITZER, 2003). Nessa concepção, a democracia é concebida não somente como meio ou apenas método mas também como fim, no sentido de que ela cria uma cultura de democracia na sociedade, para além do âmbito político-administrativo e dos processos eleitorais. Os cidadãos podem ocupar posições de sujeito na vida política de sua comunidade e participar efetivamente das decisões.

Nesse sentido, Mouffe defende um projeto de “democracia radical” que se inscreve no âmbito do advento da “revolução democrática”, com inclusão dos excluídos nos processos políticos (MOUFFE, 1996). Mas, mais do que isso, sua proposta, que também pertence a Laclau, aponta para a hegemonização de atores sociais plurais, constituindo cadeias de equivalência de demandas, configurando um projeto político emancipatório. A democracia, em tal concepção, é um projeto *contínuo*, inacabado, conforme a autora mesma diz: “essa democracia será sempre um devir” (MOUFFE, 1992, p. 14) e sempre exigirá articulação dos atores pela lógica da equivalência.

Retomemos Pateman. Esta, valendo-se de um dos arautos da participação, Rousseau, assinala três aspectos basilares: o pedagógico, a dimensão de controle e a função de integração da participação (PATEMAN, 1992, 35-42). A **dimensão pedagógica** da participação não é um *a priori*, sua efetividade requer, por um lado, a predisposição de o cidadão informar-se sobre os assuntos objetos da participação e, por outro, que os conteúdos da participação sejam disponibilizados a todos os atores envolvidos. Para a autora, o indivíduo aprende com a participação que o interesse geral inclui as vontades particulares e que a palavra “cada” aplica-se a ele também. De fato, há certa ingenuidade a discussão da ação pedagógica da participação, ao se supor que ela seria uma espécie de escola de formação de cidadãos críticos, capazes de discernir entre os interesses públicos e privados, segundo afirma a autora: “Como resultado de sua participação na tomada de decisões, o indivíduo *é ensinado* a distinguir entre seus próprios impulsos e desejos, *aprendendo* a ser tanto um cidadão público quanto privado” (PATEMAN, 1992, p. 39 – grifo nosso). Se há dimensão pedagógica na participação, não passa pela questão do público e do privado, mas aplicar-se-ia ao conhecimento do indivíduo sobre o funcionamento administrativo do Estado, à aquisição de visão mais abrangente da realidade que o cerca, ao aprendizado da negociação e da disputa por demandas, enfim, ao forjamento de um cidadão ativo na relação com o Estado.

O *controle* é outra dimensão da participação. Tal aspecto refere-se também à tomada de decisão dos cidadãos por meio da participação. Ao cidadão a “participação dá um grau bem real de *controle* sobre o curso de sua vida e sobre a estrutura do meio em que vive” (IDEM: 40). Na realidade, estamos falando do controle social, que apresenta duas dimensões: a *accountability*, prestação de conta da ação do Estado à sociedade em espaços apropriados, e o controle dos cidadãos sobre a ação de seus representantes gestores do Estado (TEIXEIRA, 2001). O controle sobre as ações dos gestores exige dos cidadãos acompanhamento sistemático sobre as atividades deles e sobre as políticas públicas estatais, o que exige, por tabela, expressivo domínio de informações diversas e tempo – aspectos estes nem sempre ao alcance dos cidadãos.

A experiência dos conselhos de políticas públicas no Brasil tem demonstrado que o controle da sociedade sobre o que é público, do público, não é fácil de ser exercido. Entre os cidadãos e o

Estado, interpõe-se uma série de limites difíceis de serem superados (TATAGIBA, 2002; 2004). Assim, entende-se também a *função de integração da participação* como a construção de mecanismos que expressam maior sociabilidade entre os cidadãos e por uma causa constitui-se uma coletividade, ou vontade coletiva. Assim, o “controle social do Estado é um mecanismo de participação dos cidadãos que, para ser efetivo, deve ter como alvo não apenas seus centros periféricos, mas sobretudo aqueles que se destinam as decisões estratégicas” (TEIXEIRA, 2001, p. 39). É nessa perspectiva, que se inscreve a noção de participação no âmbito da dimensão pedagógica, do controle social e integração dos cidadãos e dos atores sociais coletivos.

A despeito da quase inexistente participação dos cidadãos em processos políticos² na sociedade brasileira durante longo período, pois, até pouco tempo atrás, apenas alguns grupos da sociedade – a elite política e econômica – se envolveram com os assuntos da política e da economia e, “em nome do povo”, mantiveram-se à frente das decisões político-econômicas locais, regionais e nacionais, surgiu, na relação da sociedade civil com o Estado, conforme mencionamos acima, outro cenário mais propício à participação de cidadãos e de atores sociais coletivos em processos de tomada de decisões governamentais no âmbito das políticas públicas estatais³. E, aos poucos esse processo avança do âmbito do local para o estadual e nacional, notadamente, na área das políticas sociais (DAGNINO, 2002; GOHN, 1991; TEIXEIRA, 2001; AVRITZER, 2007; BURITY, 2006).

Possibilidades e Limites da participação

Nesse sentido, o fenômeno da participação, no Brasil, tem caminhado para a construção da democracia participativa, articulando-se à democracia deliberativa, seja como expressão ativa de cidadãos, seja como a atuação de atores sociais coletivos na cena política, sobretudo no domínio local (TEIXEIRA, 2001). Tanto a prática participacionista quanto a categoria analítica da **participação** tem atraído interesse de vários pesquisadores nas ciências sociais brasileiras e se tornado objeto de farto material analítico, alguns idealistas e otimistas, sobre a participação dos movimentos sociais e de cidadãos, de modo especial, na relação destes com o Estado⁴, outros mais realistas.

Contudo, é inegável que a sociedade civil, na dinâmica de relação com o Estado, se comparada à sua tradição política, demonstra pujança no campo da participação. Porém a participação, que permeia um campo heterogêneo na teoria social, pode ser compreendida como “participação para a tomada de decisão ou para a expressão; participação no sentido da política da vida ou política

² A participação política por meio do voto, até a *Constituição* de 1988, excluiu diversas categorias de brasileiros: escravos, negros, índios, mulheres, analfabetos, homens menores de 21 anos. A Constituição de 1891 (a primeira republicana) instituiu o voto direto para a Câmara, Senado, Presidência e garantiu o voto aos homens com idade acima de 21 anos. As mulheres só passaram a votar a partir de 1934 e os analfabetos após a Constituição de 1988. A participação popular na eleição de presidente, até pouco tempo, foi restrita: “na primeira eleição presidencial (1894) o Brasil tinha 15,5 milhões de habitantes, a votação atingiu 2,2% da população (276.583) de eleitores. Mais de 30 anos depois (1926), a população brasileira era 30,9 milhões e nas eleições para presidente a votação atingiu 2,3% dessa população. Em 1960, a população era de 70,1 milhões e o eleitorado que votou foi de apenas 17,8%. No período de ditadura militar, foi instituído o sistema de colégio eleitoral, onde os deputados federais elegiam o presidente. Nas eleições presidenciais de 1998, a população brasileira era de, aproximadamente, 163 milhões e o eleitorado 106 milhões, correspondendo a 65,03% da população”. (Retrato do Brasil, 1984).

³ As primeiras experiências de participação de cidadãos e grupos organizados em governos locais, no Brasil, surgiram no bojo das lutas de redemocratização do país, ao final dos anos 1970, no município de Boa Esperança (ES) e Lages (SC) (NUNES; JACOBI, 1985). Depois, com as primeiras gestões chamadas de democráticas populares de Diadema, Pelotas e Vila Velha (1983 e 1988), e na gestão seguinte, mais 12, entre elas Porto Alegre, é que se disseminou a participação no poder local (RIZEK, 2007).

⁴ Em torno de Leonardo Avritzer, uma plêiade de autores explorou esse tema, dando origem a três coletâneas organizadas pelo autor supracitado: *A inovação democrática no Brasil* (2003); *A participação em São Paulo* (2004); *A participação social no nordeste* (2007). Contudo, antes dessas publicações, uma outra organizada por Boaventura de Sousa Santos, *Democratizar a democracia* (2002), abriu caminho nesse debate.

generativa; ação ético-política; ‘ação comunicativa’; *empowerment*” (TEIXEIRA, 2001: 26). Como observamos acima, no sentido da tomada de decisão ela também é objeto de estudo de Dagnino (2002). Para a autora, compreende-se a participação como cidadãos efetivamente tomando decisões políticas em conjunto com gestores públicos que “partilham o poder” com os cidadãos. O termo “partilha” não é adequado para designar divisão de poder entre gestor público e cidadãos, uma vez que ela ocorre em meio a um jogo conflituoso de disputa de interesses, portanto não se configura partilha, e sim uma peleja entre os aludidos atores. O mais adequado, parece-nos, seria falar da luta de cidadãos e atores coletivos pela conquista efetiva do poder de influenciar e decidir sobre determinadas políticas estatais, até porque, nesse caso, o poder é apresentado como uma relação social de força política, moral, legal transitória estabelecida entre atores. Ademais, dificilmente alguma parte cederia gratuitamente.

Nesse sentido, Gohn apresenta um exemplo de como a participação popular, desde os anos 80, em programas habitacionais tem viés utilitarista por parte de gestor público na relação com o movimento de moradia, ao “exigir organização comunitária e participação como pré-requisito” de contrapartida aos programas: “nesta exigência está embutido um espírito controlador, que busca determinar a forma e o modo da participação” nas políticas governamentais (GOHN, 1991, p. 166). Navarro, na mesma trilha, analisando o processo de participação no Orçamento Participativo de Porto Alegre, nos anos 90, uma das experiências pioneiras, faz consistente crítica sobre a relação de atores políticos com os cidadãos que instituiu outro tipo de clientelismo político. “Quebrando os padrões de clientelismo típico do passado, o OP aos poucos reinstalou, contudo, um outro tipo de clientelismo, desta vez ‘de quadros’ (ou ‘partidário’), que, infelizmente, vem bloqueando a potenciação do processo” (NAVARRO, 2003, p. 119). A crítica diz respeito ao uso do processo participativo em barganha eleitoral. Silva, analisando tal processo no programa “Prefeitura nos Bairros” e, posteriormente, no Orçamento Participativo, nos governos de Jarbas Vasconcelos, em Recife (1986 a 1988 e 1993 a 1996), observa que, a despeito de o processo em Recife ter sido um dos pioneiros do Brasil, a participação, naquele período e naqueles programas, foi estimulada pelo governo com baixa efetividade. Para o autor, “a participação dos membros dos movimentos populares se mostrava de caráter apenas consultivo, posto que a prefeitura ouvia os pleitos mas realizava a ação de acordo com a sua peça orçamentária e com a avaliação técnica do secretariado” (SILVA, 2003, p. 314).

Avritzer, sutilmente, tenta aliviar a crítica de Navarro, afirmando: “A questão que se coloca não é a de saber se há presença partidária no OP, mas de se perguntar quais as consequências desta presença, em particular para a igualdade do processo distributivo e para a autonomia do processo associativo” (AVRITZER, 2003, p. 53). A proposição do autor ameniza a limitação daquele processo, ao supor que a presença partidária em processos participativos semelhantes aos aqui discutidos seria desprovida de interesses eleitorais. Em si, esse tipo de interesse é legítimo; a questão é como lidar com ele de maneira que a relação das pessoas seja de alteridade no processo e diante da presença partidária, sem criar uma relação de dependência.

No caso do OP de Recife, na gestão do então prefeito João Paulo (PT), entre os anos de 2000 e 2008, constatou-se a presença expressiva de líderes políticos – de vários partidos – em apoio a grupos comunitários no traslado dos participantes para as reuniões. Às vezes, as próprias lideranças comunitárias recorriam à estrutura de vereadores e partidos para deslocar “seu público”. *A priori*, não havia interesse de vereadores sobrepondo-se aos dos grupos, mas havia vinculação do político com os líderes, de modo a comprometê-los em seus compromissos partidários, e os líderes, por vezes, comprometerem as pessoas dos movimentos que articulavam àquele candidato, configurando, assim, relação de atrelamento do movimento a políticos. Outras vezes, o *lobby* de liderança vinculada a político ou partido, junto aos participantes das reuniões para eleger determinada demanda, ocorria de

forma explícita⁵. Isso não seria nada demais, se todos os participantes da sociedade civil soubessem o que estavam fazendo ali e tivessem a percepção de que o jogo não era para amadores; porém tal consciência seria mais dos líderes, e não dos participantes dos movimentos, que, geralmente, acompanham orientação dos líderes. Assim, é difícil pensar que lideranças partidárias ajam, nos processos participativos, de modo a fortalecer processos autônomos; ao contrário, atuam com certa racionalidade estratégica de disputa de poder, muitas vezes, com interesse pessoal. Não se trata de questionar a legitimidade da disputa, mas, conforme o processo transcorra, a presença desses atores nos processos de participação poderá reforçar práticas clientelistas ou disseminar práticas da cultura participacionista autônoma e independente, robustecendo, assim, a cultura política participativa.

Os sentidos da participação

Os sentidos de participação aqui referidos: a participação que coonestra processos, simula efetividade, ou a participação efetiva na tomada de decisão coexistem nos processos participatórios, independente dos espaços institucionais, como conselhos, OP e conferências. A propósito disso, após os anos de 1990, no Brasil, a participação passou a ser quase uma exigência no âmbito dos governos locais para, teoricamente, dar mais eficácia e eficiência a projetos e programas de políticas públicas (AVRITZER, 2003). Quase uma exigência por força da legislação que orienta a criação de mecanismos de participação da sociedade na gestão local, instituída no bojo da mudança do *modus operandis* da gestão do Estado, implementado nos anos 1990, sob justificativa de se obter maior eficiência na gestão pública. Numa leitura otimista, Avritzer propõe algumas variáveis, como tradição associativa, vontade política, institucionalização da participação e desenho institucional (IDEM: 2003), capazes de discernir entre a participação dissimulada e efetiva, especialmente no caso do OP, podendo estender a outros espaços, como conselhos e conferências. As hipóteses acima apresentam maior probabilidade de confirmação, segundo o autor, em lugares onde existam tradição associativa e vontade política do gestor. Para o referido autor, é o caso da experiência de participação no OP de Porto Alegre, do ponto de vista da efetividade da participação, teria dado certo, apesar dos limites, pela “aliança” da tradição associativa da cidade com a vontade política dos gestores. Isso se contrapõe aos casos do programa Prefeitura no Bairro e do OP de Recife na gestão de Vasconcelos, pois, a despeito da tradição associativa do município, os gestores demonstraram pouca vontade política e atribuíram a participação a um caráter consultivo em detrimento da deliberação (SILVA, 2003).

A participação como presença de cidadãos em reuniões realizadas por governos, partidos políticos, organizações sociais, nas modalidades de assembleia, plenária, consulta pública, seminário, nos dias atuais, independente do caráter efetivo, crítico, de coonestar e simular está para além da simples e instantânea manifestação do voto para eleger representante. Isso no sentido defendido pelos teóricos minimalistas, como visto alhures. Na prática, a participação atual consiste da ação coletiva de atores sociais e cidadãos as quais, por meio de redes, de fóruns, de articulações, de movimentos sociais e até individualmente, estabelecem e dinamizam relações com o Estado, gerando tensão, debate, reivindicação, negociação no campo das políticas públicas.

Essa participação, usualmente denominou-se de participação não institucionalizada, dos movimentos sociais, apresenta regras, rotinas, normas e mecanismos de “institucionalização” flexíveis. Enquanto a participação nos espaços institucionais, os instituídos formalmente pelo Estado⁶, segundo já

⁵ Inferências resultantes de observação participante do autor, realizada entre os anos de 2000 a 2003, quando desenvolveu sua pesquisa de mestrado (2003), com a qual analisou o “Programa de Gestão Participativa da Prefeitura Municipal de Camaragibe – PE” e continuou observando o processo do OP da cidade de Recife.

⁶ Esse tipo de participação é possível desde a *Constituição* de 1988 e, posteriormente, por meio de leis específicas, por exemplo: Lei Nº 8.142/90, conhecida como Lei do SUS – Sistema Único de Saúde, que, entre outras coisas, regulamenta a participação nos conselhos de saúde; Lei 8.069, de 31 de julho de 1990, denominada ECA – Estatuto da

aludimos tem formalidade legal a ser cumprida. Por vezes, os espaços da sociedade civil de participação “espontânea” se articulam em redes, fóruns, coletivos e articulações de atores sociais que se aglutinam em torno de diversas cadeias de demandas de direitos sociais (DOIMO, 1995).

Nesse sentido, o fenômeno da participação assume diversas conotações: direta e indireta, orientada para decisão e ou para a expressão (TEIXEIRA, 2001). Mas, para além das dicotomias, essas noções indicam ligeira variabilidade na participação. A direta é aquela em que o cidadão toma parte diretamente das decisões, sem intermediação de outrem para representá-lo. Por conseguinte, se ocorrer o repasse de responsabilidade, caracterizar-se-á a participação indireta ou representativa, por exemplo, o voto que um cidadão concede a outro autoriza este a representá-lo no poder político legislativo ou executivo. Nos espaços legalmente instituídos, como indicado acima, a participação se caracteriza como institucional, ou seja, ela ocorre nos âmbitos legal e formal, constituídos por leis pelo Poder Legislativo, mas são também espaços onde ocorre a(s) peleja(s) na relação Estado-Sociedade. Por vezes, a participação do movimento refere-se a atuação na sociedade de maneira franca, no sentido de que não se trata de ato obrigatório, mais se dá em função de demandas de direitos sociais não efetivados, e estas constituem atores coletivos que recorrem ao poder público para efetivá-las, quando não atendidas, poderão transformar-se em cadeia equivalencial de demandas, hegemonzando, assim, atores coletivos.

Segundo Teixeira, a participação orientada para decisão refere-se à intervenção de “forma organizada, não episódica, de atores da sociedade civil no processo decisório” (TEIXEIRA, 2001, p. 27), enquanto a orientada para expressão apresenta “caráter mais simbólico e voltada para a expressão e caracteriza-se por marcar presença na cena política ainda que possa ter impacto ou influência no processo decisório” (IBIDEM). Efetivamente a participação supõe relação política (de poder) entre os atores; ela não ocorre em campo neutro nem está livre de correlação de forças.

A análise institucionalista da participação se diferencia da perspectiva de Teixeira que, a despeito da dicotomia de sua leitura, propõe olhar mais crítico do fenômeno, com o qual nos aproximamos, qual seja: participar não é somente presença na condição de ouvinte ou coadjuvante nos eventos, como reunião, conferência, assembleia, ou ainda compartilhar de tarefas administrativas burocráticas; mais que isso, significa tomar parte ativamente, ser parte nas decisões, influir nas deliberações processadas nos espaços de participação.

É assim que se poderá compreender a participação ativa e efetiva (TEIXEIRA, 2001, p. 25-40). A despeito da maneira incisiva como Teixeira apresenta a participação, desta não tem um sentido, *a priori*, orientado à decisão. A decisão resultante da participação depende de um conjunto de fatores relacionados ao objeto da decisão, os interesses dos atores em jogo e, especialmente, a construção de um campo de correlação de forças no processo decisório.

A Participação no MTST e MLB

A participação não institucionalizada (mobilizações para ocupações de lotes urbanos) e institucional (em conselhos, orçamento participativo e conferências públicas), tem sido uma prática do Movimento de Trabalhadores Sem Teto – MTST e Movimento de Luta nos Bairros – MLB. Para eles, a “bandeira” que aglutina pessoas à sua causa é a moradia, a expectativa das pessoas de ter uma casa, um lar; porém os participantes da ação querem mais que uma casa, querem ter a **habitabilidade**, conjunto

Criança e do Adolescente, orienta a política da criança e do adolescente no âmbito da União, dos Estados e dos municípios; Lei 8.742, de 07 de dezembro 1993, chamada de LOA – Lei Orgânica da Assistência Social, estabelece “as instâncias deliberativas do sistema descentralizado e participativo de assistência social e *composição paritária entre governo e sociedade civil*”; Lei 101/200, chamada de “Lei de Responsabilidade Fiscal”, fixa mecanismos de transparência e participação na administração pública e maior “responsabilidade na gestão fiscal”; Lei 10.257, de 10 de julho de 2001, denominada “Estatuto da Cidade”.

de políticas sócias para moradia digna. A moradia, segundo as lideranças desses movimentos, inscreve-se na cadeia de outras demandas; a moradia, portanto, é um mote de sua luta ou, como eles mesmos dizem, é a **bandeira**. No seu simbolismo, a bandeira, numa marcha (caminhada), está à frente, dando norte, direção, referência, identidade – é um guia. É isso que indica a fala de um coordenador do Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto, Lasatiel:

A bandeira principal do MTST é a luta pela moradia. Evidentemente que, trabalhando novos conceitos da habitação, mais numa visão da habitabilidade, estamos também preocupados com a questão do saneamento básico, questão do transporte coletivo, questão da acessibilidade, da mobilidade urbana, questão do meio ambiente” (LASATIEL – entrevista B2).

O discurso está claro: a demanda da habitação não se resume a casa (um teto), é mais ampla, é a casa com condições de habitabilidade, com um conjunto de outros “ingredientes”, outras demandas que se articulam à da moradia, que ofereçam qualidade de vida, como a educação, a saúde, o transporte, o trabalho, a creche, o lazer, o “direito à cidade”, na linha de Lefevre. Embora os movimentos não tenham total consciência da teorização desses direitos, eles sabem que são direitos, cabe-lhe lutar pela efetivação em seu favor.

Para esses atores, a busca pela moradia não é uma operação simples, trata-se de um processo com várias etapas: aglutinação de famílias, orientação, ocupação de terreno e ou prédios públicos ociosos e luta pelos outros “ingredientes” da moradia. Uma vez ocupado o terreno ou o prédio, precisa-se negociar com o gestor público, com proprietários (ou supostos donos); “resistir” à ação de despejo; construir parcerias; captar recursos financeiros; e a luta continua até a habitação ficar pronta, como nos fala um dos coordenadores do movimento: “Em primeiro lugar, a gente trabalha muito a questão das ocupações, no sentido de ocupar, negociar e conquistar moradia, viabilizando junto aos órgãos [públicos], prefeitura, governo do Estado, governo federal, as possíveis parcerias” (REGINALDO). Nesse processo, segundo o líder do MLB, muitas vezes as associações de moradores mais próximas do movimento apoiam-no, organizando as famílias: “As associações também fazem parte do processo quando a gente vai preparar as ocupações, elas são suporte para aglutinar as famílias” (IDEM). Já para o MTST, não existe envolvimento de associações, ele tem outro método de mobilização.

A aglutinação de famílias à “bandeira” da moradia, especialmente no MTST, é um processo alimentado por informações da realidade social e contatos no âmbito das redes primárias, de parentesco, de vizinhança das famílias ocupantes, de amigos, e compreende vários passos: contato com famílias, com desempregados, com moradores de rua, com biscateiros (trabalho informal temporário); reunião de socialização; construção de uma identidade; instrução das famílias na “filosofia” do movimento, segundo a coordenadora Bruna:

Eu vou colocar do começo como é que a gente faz: digamos, a gente tem 100 famílias acampadas, mas aquelas famílias têm famílias que também necessitam. Mas é uma questão de comunicação com esses acampados que a gente acaba chegando a pessoas que necessitam, pessoas que moram com famílias, que moravam em palafitas, que moravam nas ruas, é dessa forma que a gente chega até essas famílias. (BRUNA – entrevista A7).

Alimentados por esse ideário político e uma força mística – com celebrações e comemoração de conquistas –, por práticas ritualísticas – bandeira, bonés, hinos, palavras de ordem como “ocupar, resistir e construir” –, por uma pedagogia de interpretação da realidade e uma estratégia de ocupação, o MTST e o MLB passaram por três momentos de constituição de sua identidade: surgimento e

consolidação, intensificação de ocupações e transição destas de caráter reivindicatório e protesto para a negociação e acesso a recursos públicos e execução de projetos habitacionais.

No que diz respeito ao segundo aspecto, a atuação mais intensa tem ocorrido em Recife, mas eles agem, além da região metropolitana de Recife, também em outros locais. O MTST, por exemplo, está presente em municípios do interior de Pernambuco; o MLB está em outros Estados da federação apoiado na Central de Movimentos Populares (CMP) a quem está vinculado. Nos últimos anos, intensificou-se a ação de ocupação de lotes de terra urbana nos vários lugares onde eles atuam. No início, as ocupações se caracterizavam mais pelo aspecto reivindicatório e protesto contra o descaso de gestores com a habitação popular. Depois dos movimentos consolidados e maior abertura de gestores ao diálogo, eles incorporaram o sentido da negociação. Ocupar, agora, também é um “método” de forçar negociação com gestores públicos. A tabela abaixo apresenta ocupações realizadas entre 2001 e 2009. Com ela, não pretendemos induzir leitura comparativa das ocupações – embora isso seja possível –; propomos apenas oferecer um indicador da intensificação das ocupações tanto em Recife e outras localidades.

TABELA – OCUPAÇÕES URBANAS

M T S T			M L B		
OCUPAÇÕES	ANO	FAMÍLIAS	OCUPAÇÕES	ANO	FAMÍLIAS
Recife			Recife		
Água Fria	2004	182	Dom Hélder Câmara	2004	200
Cruz Vermelha	2007	30	Mulheres Tejucupapo	2006	272
Arruda	2002	80	Fortaleza		
Fundão	2001	70	Bárbara de Alencar	2006	150
Lagoa da Conquista	2001	713	Olinda*		
Campo Grande	2001	275	Fernando Santa Cruz	2007	165
Posto Onze	2003	18	Jaboatão*		
Cais de Santa Rita	2005	63	Mércia	de 2003	448
			Albuquerque		
Ponte do Limoeiro	2002	50	Outras cidades		
Igarassu*	2003	50	Leningrado	2004	520
Cabo	Stº 2003	235	Mãe Luiza	2005	150
Agostinho*					
Ipojuca*	2009	250	Dorothy Stang	2007	50
Paulista*	2006	200	Olga Benária	2008	200
Caruaru	2004	98	Oito de outubro	2006	150
Serra Talhada	2009	800			
Ouricuri	2009	600			
Total	16	3.714		10	2.305

Fonte: dados dos coordenadores dos movimentos de ocupação e registros (fichas e relatórios), composição do autor. * Ocupações nos municípios das regiões metropolitanas de Recife e Fortaleza. As demais são em outras cidades e Estados brasileiros.

Em Recife, Fortaleza (CE) e outros municípios das respectivas regiões metropolitanas, no período de 2001 a 2009 o número de 18 ocupações foi expressivo. Dessas, 13 foram realizadas pelo MTST: nove no município de Recife e quatro em municípios da sua região metropolitana. O MLB fez cinco ocupações: duas em Recife, duas na sua região metropolitana e uma em Fortaleza. Além dessas, mais três foram realizadas pelo MTST em municípios do interior de Pernambuco e cinco pelo MLB em

outros Estados da federação, totalizando 26 ocupações. Varia a situação de tais agrupamentos: alguns estão consolidados e tornaram-se comunidades com conjunto habitacional, por exemplo, as ocupações Dom Hélder Câmara, Água Fria e Ponte do Limoeiro, Igarassu e Cabo de Santo Agostinho; outros estão em processo de construção de conjuntos habitacionais – Paulista e a ocupação Mércia de Albuquerque, na região metropolitana de Recife, e Bárbara de Alencar, em Fortaleza –; outros ainda estão com terreno negociado e projetos habitacionais em negociação, como Caruaru, Lagoa da Conquista, Mulheres de Tejucupapo e Campo Grande; os grupos restantes continuam acampados em situação de litígio. Dentre estes, cerca de 436 famílias (do MTST) recebem auxílio moradia da prefeitura de Recife e de Ipojuca. Os coordenadores admitem que parte das famílias desiste das ocupações, abandona o movimento – por exemplo, a ocupação Bárbara de Alencar, em Fortaleza, iniciou com 150 famílias; três anos depois, menos de 100 continuavam a ocupação, mesmo assim espalhadas em casas de famílias.

O processo de ocupação envolve várias etapas e pessoas em várias tarefas: organização, resistência, negociação e apoio de profissional do campo jurídico. Para uma família se dispor a ocupar um terreno ou prédio, possivelmente, seja um dos últimos recursos no sentido de ter seus direitos atendidos pelo Estado. Poder-se-ia dizer, de modo geral, que a estratégia global do movimento de ocupação consiste na efetuação do encadeamento de passos que, para a ação ser bem sucedida, não pode dar errado: organizar famílias; ocupar terreno ou prédios vazios; pressionar o poder público pela desapropriação; estabelecer parceria/negociação com governos; captar recursos nos governos – municipal, estadual e federal – para a execução de projeto habitacional; acompanhar a obra até as famílias habitarem as casas.

No aspecto de atuação desses atores: participação em convênios e execução de projetos habitacionais ocorre à construção (cotidiana) das credenciais hegemônicas perante os participantes do movimento, de sua legitimação como liderança reconhecida e aceita pelos gestores públicos. Nisso exercem um papel importante não somente as realizações da liderança, mas também o grau de deslocamento das identidades dos participantes pela falta de moradia ou em virtude de confrontos e ocorrências por ocasião da ocupação e o que lhe sobrevém. Para isto as lideranças do MTST e do MLB participam de conselhos municipais, estadual e federal de habitação, de transporte, de orçamento participativo e conferências públicas onde propõem e aprovam propostas de habitação, de regularização de áreas urbanas, de negociação com gestores públicos e efetivam convênios com os governos.

Como ficou claro nesse trabalho, a participação, na atualidade, tem distintos significados que corroboram no fortalecimento da experiência democrática brasileira. Sobretudo da democracia participativa em complemento a democracia deliberativa. Os movimentos de luta por moradia MTST e MLB, em Recife – PE, conseguem conciliar a participação espontânea, mobilização para ocupação de terra urbana para fins de moradia popular, com a participação institucional, atuação nos conselhos, orçamento participativo e conferências públicas. Tanto uma quanto a outra modalidade contribuem para maior democratização da gestão do Estado brasileiro e a efetivação de direitos sociais.

Referências

AVRITZER, Leonardo. O orçamento participativo: as experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaço público no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 17-45.

_____. A participação social no nordeste. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). **A participação social no nordeste**. Belo Horizonte: UFMG, 2007. p. 15-44.

_____. Orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (Org.). **A Inovação democrática no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2003. p. 13-60.

BURITY, Joanildo A. Caminhos sem fim – caminhos do fim? Movimentos sociais e democracia. In: FONTES, Breno Augusto S. Maior (Org.). **Movimentos sociais: produção e reprodução de sentido**. Recife: UFPE, 1999, p. 13-57.

_____. **Identidade e Política no campo religioso: estudos sobre cultura, pluralismo e o novo ativismo eclesial**. Recife: UFPE, 1997. p. 17-61.

CARDOSO, Ruth Corrêa Leite. A trajetória dos movimentos sociais. 4. reimpr. 1. ed. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Anos 90: políticas sociais no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 2004. p. 81-90.

CASTELLS, Manuel. **Movimientos sociales urbanos**. Espanha: Siglo Veintiuno Editores, 1974.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 9-15.

_____. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 279-301.

FEDOZZI, Luciano. Orçamento participativo e esfera pública: elementos para um debate conceitual. In: FISCHER, Niltom Bueno; MOLL, Jaqueline (Org.). **Por uma nova esfera Pública: a experiência do orçamento participativo**. Petrópolis: Vozes, 2000, p. 37-81.

FOUCAULT, Michel. **A ordem do discurso**. São Paulo: Loyola, 2005.

_____. **Microfísica do Poder**. 15. ed. Rio de Janeiro: Graal, 2000.

GENRO, Tarso; SOUZA, Ubiratan de. **Orçamento participativo: a experiência de Porto Alegre**. 4. ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001.

GODINHO, Maria Helena de Lacerda; NAVARRO, Renato Godinho. Orçamento participativo da habitação e democratização na gestão da política habitacional em Belo Horizonte. In: AZEVEDO, Sergio; FERNANDES, Rodrigo Barros (Org.). **Orçamento participativo construindo a democracia**. Rio de Janeiro: Revan, 2005, p. 153-176.

GOHN, Maria da Glória. **Os sem-terra, ONG'S e cidadania**. São Paulo: Cortez, 1997a.

_____. **Movimentos sociais e luta pela moradia**. São Paulo: Loyola, 1991.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade II**. Tradução Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, p. 9-121.

JACOBI, Pedro. Movimentos sociais teoria e prática em questão. In: WARREN, Ilse Scherer; KRISCHKE J. Paulo (Org.). **Uma revolução no cotidiano? Os novos movimentos sociais na América do Sul**. São Paulo: Brasiliense, 1987. p. 246-275.

LACLAU, Ernesto; MOUFFE, Chantal. **Hegemonia y estratégia socialista: hacia una radicalización de la democracia**. 2. ed. Argentina: Fondo de Cultura Económica de Argentina, 2004.

LEAL, Suely. **Fetichismo da participação popular**. Recife: Ed. do Autor, 2003.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Tradução Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.

MOISÉS, José Álvaro. **Os brasileiros e a democracia: desafios socio-político da legitimidade democrática**. São Paulo: Atica, 1995.

- _____. O Estado, as contradições urbanas e os movimentos sociais. In: MOISÉS José Álvaro et al. (Org.). **Cidade, povo e poder**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985. p. 14-29.
- MOUFFE, Chantal. **O regresso do Político**. Tradução Ana Cecília Simões. Lisboa: Gradiva, 1996.
- _____. Democracia, cidadania e a questão do pluralismo. Tradução Kelly Prudencio. **Política & Sociedade**, Florianópolis, n, 3, p. 11-26, out. 2003.
- NAVARRO, Zander. O “orçamento participativo” de Porto Alegre (1989-2002): um conciso comentário crítico. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (Org.). **A Inovação democrática no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2003. p. 89-128.
- NOUGUEIRA, Marcos Aurélio. **Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2005.
- NUNES, Edison; JACOBI Pedro. Movimentos populares urbanos, poder local e conquista da democracia. In: In: MOISÉS José Álvaro. et al. (Org.). **Cidade, povo e poder**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985. p. 165-198.
- OLIVEIRA, Francisco Mesquita de. **Cidadania e cultura política no poder local**. Fortaleza: Konrad Adenauer, 2003.
- PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- RIBEIRO, Ana Clara torres; GRAZIA de Grazia. **Experiência de orçamento participativo no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2003.
- RIZEK, Cibele Saliba. São Paulo: orçamento e participação. In: OLIVERA Francisco de; RIZEK Cibele Saliba (Org.). **A era da indeterminação**. São Paulo: Biotempo, 2007. p. 129-194.
- SADER, Eder. **Quando novos personagens entraram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo (1970-80)**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.
- SÁNCHEZ, Félix. O orçamento participativo em São Paulo (2001/2004): uma inovação democrática. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). **A participação em São Paulo**. São Paulo: Unesp, 2004. p. 409-470.
- SANTOS, Boaventura Sousa de. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 39-78, 457-559.
- SANTOS, Boaventura Sousa de; AVTRIZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura Sousa de (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 39-78.
- SARTORI, Giovanni. A teoria democrática revisitada I: o debate contemporânea. Tradução Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Ática, 1987.
- SCHUMPETER, Joseph. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1998. p 9-15; 295-375.
- SILVA, Carla Almeida. Os fóruns temáticos da sociedade civil: um estudo sobre o fórum nacional de reforma urbana. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 143-185.
- SILVA, Tarcisio. Da participação que temos à que queremos: o processo do orçamento participativo na cidade do Recife. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (Org.). **A Inovação democrática no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2003. p. 297-334.

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

_____. A institucionalização da participação: os conselhos municipais de políticas públicas na cidade de São Paulo. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). **A participação em São Paulo**. São Paulo: Unesp, 2004. p. 323-370.

TEIXEIRA, Elenaldo. **O local e o global: limites e desafios da participação cidadã**. São Paulo: Cortez, 2001.