

# SUJEITOS SOCIAIS COLETIVOS E DILEMAS DA PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NO BRASIL

SISTEMATIZAÇÃO DE PROCESSO DE INVESTIGAÇÃO SOCIAL

GT 20: SOCIEDADE CIVIL: PROTESTOS E MOVIMENTOS SOCIAIS

Francisco Mesquita de Oliveira \*  
Universidade Federal do Piauí – UFPI  
[mesquita@ufpi.edu.br](mailto:mesquita@ufpi.edu.br)

## Resumo

Este trabalho aborda o conceito de participação de sujeitos sociais coletivos e seu significado na relação entre a sociedade civil e o estado. No campo teórico, recorre-se à teoria da “ação coletiva” de Alberto Melucci que analisa a atuação dos novos movimentos sociais e se fundamenta, também, na teoria do discurso de Ernesto Laclau. A análise empírica é da atuação do Fórum de Reforma Urbana de Pernambuco e apreciação da Plataforma Eleitoral para o Estado (propostas de políticas públicas urbanas), apresentada aos candidatos a governadores nas eleições de 2006. O fórum é uma articulação de sujeitos sociais coletivos, possibilitado por cadeia de equivalência dos interesses de movimentos populares e ONG’s (Organizações Não-governamentais) da região metropolitana do Recife. Sua atuação incide na temática das políticas públicas urbanas e na participação popular para a democratização do Estado brasileiro.

**Palavras-chave:** Participação, sujeitos sociais, sociedade civil.

## Introdução

A prática participativa de sujeitos sociais coletivos, na atualidade, na relação com o estado é um fenômeno social instigante para as ciências sociais. Neste sentido, as duas últimas décadas do século XX foram determinantes no processo de democratização do Estado brasileiro e da sociedade civil com avanços significativos que coincide com o surgimento de sujeitos sociais coletivos (movimentos populares, ONG’s, associações) e a inserção destes na gestão do estado, ou fração deste, por meio da administração pública. Ao passo que o estado brasileiro foi sendo democratizado as suas relações com a sociedade civil organizada (movimentos populares, associações, ONG’s e atuação de cidadãos) foram se complexificando. O ponto de partida desse processo que se institucionalizou é, grosso modo, a mobilização social pela constituição de 1988. A atuação política de sujeitos coletivos constitui uma noção de participação disputada na sociedade.

O sentido da participação na gestão pública foi resumido por Dagnino em “partilha de poder” do gestor público com a sociedade. Por outro lado, Teixeira aponta que essa noção orienta-se para a decisão e “se caracteriza por intervir [na realidade], de forma organizada... em processos decisórios” (TEIXEIRA, 2001, p. 27). Numa outra perspectiva, a participação é apresentada em muitos governos como democratização da gestão pública com presença dos cidadãos em conselhos setoriais, conferências e orçamentos participativos, mas sem implicar na efetiva partilha de poder de deliberação,

---

\* 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.

assinala para uma participação “frouxa” que importa mais pela presença dos cidadãos nesses espaços do que pela sua capacidade de discussão e tomada de decisão. É uma participação cujo valor se expressa numa lógica matemática: quanto mais pessoas presentes, maior é a participação e conseqüentemente mais democrática a gestão. No entanto, essa participação serve mais para legitimar processos políticos do que para a partilha de poder.

Para analisar os sentidos da ação de sujeitos sociais coletivos, recorre-se à teoria da “ação coletiva” de Alberto Melucci que analisa a atuação dos movimentos sociais na perspectiva do conflito. Como a referida teoria não dá conta da dimensão discursiva dos sujeitos, busca-se na teoria do discurso de Laclau e Mouffe elementos capazes de explicar o sentido da participação política de sujeitos sociais. Os referidos autores, o primeiro, sociólogo e psicólogo italiano, o segundo, filósofo político, argentino e radicado na Inglaterra, desenvolveram estudos que contribuem para se entender o sentido da participação de organizações populares nas sociedades complexas da atualidade. No campo empírico, nossa análise recorre a prática participativa do Fórum Estadual de Reforma Urbana de Pernambuco - FERUPE. Este compreende uma articulação de sujeitos sociais coletivos, possibilitado por cadeia de equivalência dos interesses de movimentos populares e ONG's (Organizações Não-governamentais) da região metropolitana do Recife. Sua origem, em âmbito nacional, remonta a luta pela reforma urbana desde o processo constituinte de 1987 (SILVA, 2002).

Neste sentido, prioriza-se a análise da Plataforma Eleitoral do Estado de Pernambuco, proposta pelo fórum aos candidatos a governadores nas eleições de 2006. Esta incorpora negociação de propostas de políticas públicas urbanas e a incidência do fórum nos espaços de democratização do estado. Com base neste processo, questiona-se: quais os sujeitos constitutivos da articulação FERUPE? Quais são suas estratégias de luta e suas metas? O que significa participação de sujeito social coletivo? E qual o seu significado? Para tentar responder a essas dúvidas, o presente trabalho divide-se em três partes: ação coletiva e conflito (que se apóia na teoria da “ação coletiva” de Melucci), antagonismo (da teoria do discurso de Laclau e Mouffe) e ação participativa do fórum de Reforma Urbana de Pernambuco.

### **Ação coletiva e conflito**

Analisar a ação de sujeitos sociais coletivos na contemporaneidade em sociedades globais com fluxos de mudanças contínuos constitui tarefa desafiadora e exige apostes teóricas eficazes, capazes de explicar de forma cabal tal fenômeno social. Nesse sentido, recorreremos à teoria da “ação coletiva” de Melucci que reúne um conjunto de princípios analíticos dos movimentos sociais atuantes no final do século XX. Para este autor “ação coletiva” é:

“(…) um sistema de ação multipolar que combina orientações diversas, envolvendo atores múltiplos e implica um sistema de oportunidades e de vínculos que dá forma às suas relações... Os atores formam um ‘nós’ colocando em comum e ajustando laboriosamente três ordens de orientações: aquelas relativas aos fins da ação; aquelas relativas aos meios; e, por fim, aquelas relativas às relações com o ambiente da ação” (MELUCCI, 2001, p. 46)

As orientações da ação coletiva se ajustam a três perspectivas seguintes: fins, meio e ambiente. *Fins* refere-se ao caráter finalístico da ação, isto é sua intencionalidade; *meios* atentam para os limites e possibilidades da ação e; *ambiente* refere-se à realidade na qual a ação é desenvolvida. Tais orientações se ajustam à relação dos atores ao processo de atuação e conferem à ação coletiva um sentido estratégico, a construção de condições necessárias ao alcance de objetivos propostos. Nessa perspectiva

agem os movimentos sociais populares de caráter antagônico. Para entender melhor o conceito de movimento social na teoria da ação coletiva de Melucci é necessário atentar para seus princípios constituintes:

“a) Um movimento social não é resposta a uma crise, mas a expressão de um conflito social. b) Um movimento social é uma ação coletiva, cuja orientação comporta solidariedade, manifesta um conflito e explica a ruptura dos limites de compatibilidade do sistema à qual a ação se refere. c) O campo analítico da ação de um movimento social depende do sistema de relações no qual tal ação coletiva se situa e à qual se refere. d) Todo movimento concreto contém sempre uma pluralidade de significados analíticos. e) Cada movimento é um sistema de ação” (MELUCCI, 2001, p. 33 – 46).

Não abordaremos, separadamente, cada um desses postulados, pois a nossa intenção aqui é discutir os elementos orientadores da ação de atores sociais coletivos. Neste sentido, os dois primeiros postulados apresentam uma idéia geral do que seja um movimento social “concreto”, pois sugere que ele não se relaciona com sintoma de crise ou de turbulência social em função de conjunturas específicas. Para o autor em discussão, movimento social combina os aspectos de “expressão de um conflito social”, acentuação da solidariedade e rompimento dos limites do sistema ao qual ele pertence.

Por vez, uma das características da ideia de conflito de ação coletiva, pode ser percebida na luta que ocorre no campo dos interesses antagônicos, no interior do sistema social. Assim, um movimento social poderá ser identificado como movimento antagônico quando seus objetivos apresentam diferenças em relação aos propósitos do seu oponente, que poderá ser outro grupo de indivíduos, uma organização, um governo ou ainda, o sistema socioeconômico. Para aprofundar tal perspectiva Melucci constrói uma tipologia dos movimentos sociais, onde identifica três tipos: “movimento de reivindicação, movimento político e movimento antagonista” (MELUCCI, 2001, p. 41-42). Resumidamente, o que se pode entender por cada um desses tipos?

Primeiro, o *movimento reivindicatório* apresenta posturas e plataformas de reivindicação de demandas pontuais ao estado e/ou setores da sociedade. O constrangimento e a transgressão aos limites do sistema social e político, próprios desse tipo de atuação, restringem-se ao âmbito das circunstâncias das demandas apresentadas. Por exemplo, uma associação de moradores de um determinado bairro articula uma luta com o poder público local para reivindicar saneamento para o bairro, conseguido o seu objetivo, a luta se encerra. Nesse caso, o conflito se localiza no âmbito estrito do bairro, envolve sujeitos específicos e pode ter fácil resolução, basta o poder público atender à reivindicação. Segundo, um *movimento político* tem plataforma direcionada à ampliação da participação dos sujeitos no sistema político. O conflito se estabelece no rompimento das regras do jogo do sistema político pela participação na tomada de decisões. O cerne do conflito é o compartilhamento do poder de decidir com a participação dos cidadãos e cidadãs. Terceiro, o *movimento antagonista* é uma ação coletiva condutora de conflito capaz de atingir o sistema de produção dos recursos de uma sociedade. Um conflito antagonista atinge, não somente a produção de bens e serviços da sociedade, mas também questiona a distribuição e o sentido finalístico do processo produtivo e poderá ser duradouro. Os sentidos da participação de sujeitos sociais coletivos e de cidadãos nos espaços públicos do tipo conselhos de políticas públicas, conferências, orçamento participativo, audiências públicas, sejam de caráter consultivo, deliberativo e normativo, no caso da experiência brasileira, parece que inscrevem-se no âmbito do movimento político, mas podem resvalar para um movimento antagônico. Aprofundar-se-á tal perspectiva mais à frente neste trabalho.

Para o autor, luta antagônica de movimentos sociais apresenta-se mais consistentemente nas sociedades de capitalismo atrasado e acentuado antagonismo. Nas sociedades democráticas de capitalismo avançado, como no continente europeu, as lutas antagônicas aparecem mais em termos culturais, em torno do controle e distribuição de bens a determinados segmentos da sociedade. Contudo, cabe ressaltar que a ação dos sujeitos não obedece estritamente essa tipologia, pois é possível um movimento reivindicatório passar à condição de movimento político e movimento antagônico. Retomo o exemplo da associação de moradores, apresentado acima, para aclarar a assertiva. A luta da associação pelo saneamento poderia não se encerrar com a construção deste, uma vez que os líderes daquele movimento poderiam relacionar a luta do bairro a uma luta mais ampla, como a reforma urbana, a democratização do estado e da gestão pública. Os participantes da luta pelo saneamento teriam na sua conquista um exemplo de engajamento de uma luta de caráter antagônico.

Para uma tentativa de aprofundamento sobre a noção de conflito *stricto sensu*, cabe aqui uma rápida inferência. A palavra *conflito* significa embate, luta, confronto, disputa. Na compreensão do autor, “conflito social” indica uma “luta de dois [ou mais] atores pela apropriação de recursos valorados por ambos” (MELUCCI, 2001). Em outras palavras, conflito social é o desenrolar de um processo de desarmonia entre sujeitos de realidade social díspar, em que um dos dois limita a possibilidade de existência completa do outro.

Nessa acepção, Melucci trabalha o tema do *conflito social* com intensa referência ao sistema de produção e uso dos recursos valorados para contrapor-se às idéias da teoria sociológica behaviorista e ao marxismo determinista que aludem à patologia social, a disfunção do sistema e o voluntarismo do ator revolucionário. Na teoria behaviorista a ação coletiva é remetida ao comportamento dos indivíduos e grupos (hábito de estilo contagiante de grande contingente de pessoas pode ser considerado uma ação coletiva), está relacionada à psicologia social. Já o marxismo determinista, por vez, atribui à ação coletiva da classe operária a sua condição de classe para si e a vanguarda desta em oposição ao sistema capitalista. Para esta teoria, as condições de possibilidades da ação coletiva dos operários estavam dadas pelo próprio processo de exploração da força de trabalho, num movimento simétrico, proporcionalmente; quanto mais o capitalismo se desenvolveria, mais a organização da classe operária se esforçaria para derrotá-lo. Porém, tais perspectivas teóricas são rechaçadas por Melucci que, como indicado acima, constrói uma teoria da ação coletiva fundada no conflito de grupos de indivíduos por bens valorados. Esses bens podem ser *status*, poder, demandas de acesso à riqueza, etc.

Para responder a questão “de onde vêm, de fato, as contradições”, em outras palavras, as causas do antagonismo que gera o conflito social, Melucci, mais uma vez, rebate as correntes teóricas utilitaristas e deterministas. Para a primeira, o conflito teria relação com a maximização dos interesses das pessoas. Haveria, nessa perspectiva, certo voluntarismo responsável pelas lutas entre os indivíduos em consequência da realização dos seus objetivos. Tal visão se baseia também no aforismo de Robbes, o “homem é o lobo do próprio homem”. O conflito faria parte da natureza humana, portanto, a disputa é da essência das pessoas. A segunda perspectiva teórica, referente ao marxismo determinista (mais uma vez), atribui à origem do conflito as “contradições necessárias do sistema” capitalista. Ou seja, a causa dos conflitos antagônicos estaria no processo de produção e distribuição dos bens valorados da sociedade. Porém, afastando-se um pouco dessas perspectivas, o autor conclui que a origem do conflito pode ser explicada pelas “relações sociais”. As causas do conflito são produtos das interações sociais, e não da natureza humana, da ação voluntária do ator ou das contradições inerentes ao sistema capitalista somente. Porém, tais perspectivas de modo individualizadas, na forma como aparecem, não explicam suficientemente as causas do conflito.

Parece mais adequado, contudo, considerar que o conflito de natureza social não tem origem específica em uma causa, apenas, como sugere o autor, mas na soma de fatores que podem envolver aspectos distintos das perspectivas teóricas apresentadas. As origens dos conflitos antagônicos se

relacionam ao processo de produção, às relações sociais e à sistemática de estabilização dos grupos na sociedade. Nessa perspectiva o autor em discussão afirma:

“a produção, enquanto ato social mediato, simbolicamente, é, portanto, o ponto de continuidade e de ruptura entre o agir humano e os outros sistemas viventes. A *produção é uma relação social que implica o reconhecimento recíproco da identidade dos produtores* (grifo nosso), tornando possível, sobre esta base, a troca” (MELUCCI, 2001, p. 50)

Por fim, tentamos evidenciar que não existe uma causa específica responsável pelo conflito social de natureza antagonica, como indicou Melucci, ao se referir às relações sociais. Aponta-se a perspectiva de uma multiplicidade de fatores que se somam na produção do antagonismo, entre eles: o processo de produção, a distribuição desigual dos bens valorados na sociedade, as relações sociais e relações políticas de luta pelo poder. Contudo, continua-se aprofundando na seção seguinte o conceito de antagonismo, não mais pela ótica da teoria da ação coletiva, mas na perspectiva da teoria do discurso de Foucault e de Laclau e Mouffe.

### **Antagonismo na teoria do discurso**

Esta seção analisa o sentido de *antagonismo* na teoria do discurso de Laclau e Mouffe, a partir da obra “*Hehemoiia y estrategia Socialista*” (1985). Mas antes de abordar esse conceito, faz-se necessária uma pequena referência à noção de *discurso* de Foucault por ser este autor uma das fontes de inspiração da teoria do discurso de Laclau e Mouffe, a qual fundamenta a sua noção de antagonismo.

Na obra, “A Ordem do Discurso” (2005 [1971]), Foucault apresenta uma síntese do que poderia se chamar, mais adequadamente, de condições do discurso. As condições do discurso foram articuladas num conjunto de condições, procedimentos e princípios do discurso. Por discurso Foucault entende que “não é simplesmente aquilo que traduz as lutas ou os sistemas de dominação, mas aquilo porque, pelo que se luta, o poder do qual nos queremos apropriar” (FOUCAULT, 2005 [1971], p. 10).

O discurso, nessa acepção, não se colocaria simplesmente no campo da linguística, mas situar-se-ia no campo da busca incessante do poder. E, não sendo o discurso, apenas uma operação linguística, tão pouca a tradução das lutas, ou sistema de dominação poder-se-ia apontá-lo para a busca do poder a ser alcançado. Nessa perspectiva, Foucault retoma as condições do discurso e identifica três sistemas de exclusão do discurso: “a palavra proibida, a segregação da loucura e a vontade de verdade” (FOUCAULT: 2005).

O “sistema de exclusão” é mais bem entendido se conhecer o conjunto de obras do autor, produzido ao longo de sua intensa vida intelectual e fez dessas questões objetos de seus estudos<sup>1</sup>. Adverte-se que, neste contexto, o sentido do termo exclusão é intrinsecamente político, ao invés da conotação acentuadamente social dos dias atuais. Nessa visão, o sistema de exclusão constitui-se num processo de anulação do outro na luta pela apropriação do poder. É uma luta de desconhecimento do sujeito submetendo-o ao controle dos que aparecem com a verdade. Ele exerce-se no campo da exterioridade, do controle, da “parte do discurso que põe em jogo o poder e o desejo”. É nessa arena que se produz o jogo como um meio de realização do desejo, a apropriação do poder.

Por outro lado, Foucault identificou, também, os procedimentos internos do próprio discurso, que são “comentário, autor do discurso e disciplinas”. *Comentário* consiste nas narrativas, coisas que

<sup>1</sup> Ao longo do seu desenvolvimento intelectual Foucault conseguiu vasta produção, entre tantos, ressaltam-se: “A história da Loucura, Vigiar e Punir, Palavras e as Coisas, Arqueologia do Saber, Hermenêutica do Sujeito, História da Sexualidade, Microfísica do Poder”.

“são ditas, se repetem, contam, articulam o discurso conforme as circunstâncias”. *O autor do discurso* é entendido como princípio que produz o “agrupamento do discurso, a unidade e origem de suas significações como foco de sua coerência”, diferente do autor que é sujeito falante, que pronuncia o discurso. *As disciplinas* são ordenação e sistematização do conhecimento que funcionam como “princípio de controle da produção do discurso”. Referindo-se aos sistemas de controle do discurso, externo e interno, o autor conclui: “ninguém entrará na ordem do discurso se não satisfazer a certas exigências ou se não for, de início, qualificado para fazê-lo”. (FOUCAULT: 2005 [1971] p. 21 - 44). Pelo exposto, o discurso se inscreve num paradoxo estratégico de inclusão e de exclusão dos indivíduos no processo de luta pelo poder; ou nas palavras de Melucci, na luta pela conquista dos bens valorados pela sociedade. Por exemplo, a perspectiva do discurso do sistema educacional é inclusiva, mas o próprio sistema educacional ordenado em disciplina, métodos e regras rígidas se torna excludente. O discurso é de inclusão, mas a prática na realidade impossibilita a efetividade do discurso.

Segue-se a análise, examinando agora a concepção de discurso de Laclau e Mouffe. O conceito de discurso deles difere do que foi apresentado por Foucault. Para eles, o discurso é um todo ordenado na experiência de articulação, ou em suas próprias palavras: “*a la totalidad estructurada resultante de la práctica articuladora la llamaremos discurso*” (LACLAU e MOUFFE, 2004, p. 143). O discurso é um todo estruturado na prática de articulação<sup>2</sup>.

Com essa definição os autores avançam em relação a Foucault ao definirem discurso como uma totalidade estruturada resultante da prática de articulação, pois, para eles, o que está em jogo é a luta pela emancipação e não a busca pela apropriação do poder como simples objeto de desejo do indivíduo, como aponta Foucault em sua análise. Indicam eles, que o discurso não pode ser confundido com operação de caráter mental, pelo contrário: “*Afirmamos el carácter material de toda estructura discursiva*” (LACLAU e MOUFFE, 2004: 147). Como se tinha acenado acima, o discurso age no campo da materialidade e não no vazio do jogo da linguagem. Mas, para entrar no discurso é necessário estar qualificado, como adverte Foucault. Contudo, os autores identificam uma incorreção na divisão mantida por Foucault entre prática discursiva e prática não discursiva, pois, para eles, todo objeto é passível de discussão e compõe uma formação discursiva<sup>3</sup>. Afirmam os autores, “*el discurso se constituye como intento por dominar el campo de la discursividad, por detener el flujo de las diferencias, por constituir un centro*” (LACLAU e MOUFFE 2004:152). O discurso se inscreve como um mecanismo de controle na arena de disputa de interesses, para garantir as diferenças. Constituído esse pano de fundo com a teoria do discurso, retoma-se a questão do antagonismo na perspectiva de Laclau e Mouffe, um dos pontos centrais em sua teoria do discurso, e para focar ainda mais seu significado em relação à ação coletiva de sujeitos sociais de Melucci.

No obstante, a noção de antagonismo ora apresentada, assim também como em Melucci, se inscreve no terreno do social, espaço de sua objetividade. Porém, avança no sentido de precisar ainda mais a distinção terminológica de “antagonismo” em relação à “oposição real e contradição lógica”, abordados em trabalhos sociológicos da “teoria do conflito<sup>4</sup>”. A análise dos autores centra-se na explicitação do que poderia ser uma relação antagônica e que tipo de relação se supõe entre objetos (LACLAU, 2004). Partimos dessa premissa central para especificar suas proposições. Primeiro, para eles, uma relação do tipo *oposição real* pode ser explicada pela diferença entre dois objetos, representada pela relação de oposição A – B. Em uma oposição real, os elementos A e B apresentam

<sup>2</sup> Por articulação entende-se: “la construcción de puntos nodales que fijan parcialmente el sentido; y el carácter parcial de esa fijación procede de la apertura de lo social, resultante a su vez del constante desbordamiento de todo discurso por la infinitude de campo de la discursividad” (LACLAU e MOUFFE, 2004: 154).

<sup>3</sup> O conceito de *formação discursiva* foi criado por Foucault, mas para Fairclough, Pêcheux o define como “aquilo que em uma dada formação ideológica... determina o que deve e pode ser dito” (Apud, FAIRCLOUGH, 2001, P. 52).

<sup>4</sup> Os marxistas, pois, haviam incorrido em uma lamentável confusão ao considerar os antagonismos como contradições. [E,] o programa de Colletti consiste em reinterpretar estes últimos [antagonismo e contradições] em termos de oposições reais (LACLAU e MOUFFE, 2004, p. 165).

“identidade, positividade e existência própria”, não dependem, para isso, da relação de um com o outro. Inexiste, entre eles, uma relação de interdependência ou de nulidade de ambos, eles mantêm uma relação *per si* independente, que faz com que cada um exista sem depender do outro. Segundo, a relação de contradição obedece à fórmula  $A - \text{não} - A$ . Essa relação tem origem no princípio (não contradição) racional lógico de base filosófica que afirma: “ $A$  é  $A$  e é impossível que seja, ao mesmo tempo e na mesma relação,  $\text{não} - A$ ”. Por esse princípio uma relação de contradição em que o elemento  $A$  nega  $A$  se autodestrói (CHAUI, 2002). Nesse tipo de relação cada um dos elementos empobrece a realidade de ambos. O Resultado possível é um jogo de soma zero onde todos os envolvidos perdem. Assim sendo, os autores em debate concluem que as categorias oposição real e contradição lógica não conseguem explicar satisfatoriamente os antagonismos, uma vez que para analisar uma relação antagonica no campo social tais categorias de forças opostas se mostram insuficientes. Desse modo, a categoria mais adequada para explicar os antagonismos seria a categoria de “forças inimigas”. Pois que, na opinião dos autores, “*os antagonismos no son relaciones objetivas sino relaciones que revelan os límites de toda a objetividad*” (LACLAU, 2004). Nessa acepção, as relações antagonicas, *per si*, não são a materialização do antagonismo, mas indicam as condições de impossibilidades de completude da sociedade ao expor seus limites.

Diante do exposto, e de forma mais conclusiva, pode-se, agora, aproximar as duas pontas das teorias acima resenhadas: teoria da ação coletiva de Melucci com a teoria do discurso de Laclau e Mouffe que explicam, consistentemente, o fenômeno do antagonismo, o qual atua como princípio ativo da ação coletiva de sujeitos sociais. O encontro dessas teorias é possível, no que pese suas diferenças, a análise de Melucci explica o antagonismo dando ênfase às relações sociais, enquanto Laclau e Mouffe trabalham com o discurso para explicar o mesmo fenômeno, mas Melucci, Laclau e Mouffe se aproximam quando apresentam a perspectiva de que as relações de conflitos entre forças inimigas é o caminho mais adequado para se examinar os antagonismos, ao invés da predisposição dos indivíduos ao conflito e forças opostas, como se pode observar ante o exposto acima.

O embasamento teórico-metodológico esboçado constitui o pano de fundo da fundamentação teórica do problema em discussão, a participação de sujeitos sociais coletivos e seus dilemas na atualidade a partir da experiência empírica do Fórum Estadual de Reforma Urbana de Pernambuco – FERUPE. Assim, a seção seguinte é dedicada ao exame da prática articulatória e participativa do FERUPE, em especial, sua plataforma da Reforma Urbana apresentada aos candidatos a governadores, nas eleições de 2006, no Estado de Pernambuco.

### **Participação do Fórum Estadual de Reforma Urbana**

A análise teórica, apresentada acima, fundamenta o exame da prática do FERUPE, referente à sua atuação, mais especificamente, atuação nas eleições estaduais para governadores, de 2006, onde apresentou uma plataforma (propostas de política urbana) aos candidatos para a reforma urbana em Pernambuco.

No Brasil o tema da reforma urbana está na pauta dos movimentos populares urbanos desde o fim dos anos 70 e década de 80. É bem verdade, porém, que no início ela aparece timidamente na pauta de reivindicações do movimento de luta pelo saneamento como pontos diluídos reivindicados ao poder público pelos grupos de mães, associações de bairros, grupos de saúde popular, que reivindicavam saneamento, saúde, urbanização de favelas, transporte público, entre outros. Com a luta dos movimentos populares pela constituição de 1988, o tema da reforma urbana ganhou força. “(...) a reforma urbana, que já tinha aparecido na sociedade brasileira nos anos 60, é retomado por estes atores [movimentos populares urbanos e ONG’s] no período da Assembléia Constituinte” (SILVA, 2002). Na Constituinte foi apresentada uma proposta de emenda popular incluindo o “direito à cidade, a função social da propriedade urbana, gestão democrática e participativa das cidades” (SILVA, 2001). A

constituição avança no tema da reforma urbana, mas muito aquém do esperado por esses movimentos. E a partir da constituinte e do pequeno avanço conseguido, eles articulam-se num Fórum Nacional pela Reforma Urbana composto de movimentos populares, ONG'S e entidades de pesquisa e dão continuidade ao movimento pela reforma urbana articulando fóruns regionais e estaduais<sup>5</sup>.

Em Pernambuco, o fórum é uma articulação constituída por cadeia de equivalência de diversas organizações populares que agrupamos em três blocos de sujeitos coletivos<sup>6</sup>: movimentos sociais populares<sup>7</sup>, associações e federações de moradores de bairros e ONG's atuantes na região metropolitana do Recife e na região do sertão do estado de Pernambuco. Ele funciona com coordenação, núcleos temáticos e uma plenária, cujos participantes integram os três blocos, tem mantido uma rotina de reuniões mensais da coordenação, dos núcleos temáticos (habitação e solo urbano, saneamento e meio ambiente, gênero, raça e etnia e transporte e trânsito), e da plenária geral (assembleia) em que participam todas as organizações integrantes do fórum. Os núcleos discutem e formulam propostas que são deliberadas na plenária. A coordenação exerce a função executiva e dá consequência às deliberações da plenária.

Os sujeitos constituintes do fórum atuam em diversas temáticas, entre elas: moradia popular, meio ambiente, políticas públicas, controle social da gestão pública e gênero, aglutinados na temática geral da reforma urbana. O bloco das ONG's constitui-se de dez organizações todas atuantes na região metropolitana do Recife. Porém, suas áreas temáticas variam: para umas as prioridades são políticas públicas de moradia popular, saneamento, meio ambiente e controle social da gestão pública, para outras, a ênfase é educação popular, gênero e cidadania, entre outras. A contribuição principal dessas organizações ao fórum é, principalmente, a assessoria técnica e pedagógica, a construção de plataformas, processos de capacitação e infraestrutura de funcionamento. O grupo das associações e federações de organizações de moradores constitui-se de onze entidades. Os movimentos sociais populares são vários – lembro que a distinção entre movimento popular e associação, para efeito deste trabalho, reside na natureza jurídica uma vez que os movimentos resistem à formalidade da lei e sua atuação parece ser mais focada em problemas concretos em relação às associações.

<sup>5</sup> Atualmente existem os seguintes fóruns regionais: Fórum Amazônia, Fórum Nordeste, Fórum Sul, Articulação de São Paulo e da Bahia. E fóruns estaduais de Pernambuco, Rio de Janeiro, Alagoas, Minas Gerais, Ceará e Piauí (FNURU, 2006).

<sup>6</sup> Compõem o FERUPE os seguintes movimentos populares: Movimento Nacional de Luta pela Moradia – MNLM, Movimento dos Trabalhadores Sem Teto – MTST, Central de Movimentos Populares – CMP, Organização e Luta dos Movimentos Populares – OLMP, Movimento Terra, Trabalho e Liberdade – MTL, Confederação Nacional das Associações de Moradores – CONAM, Federação das Associações de Moradores de Igarassu – FEMECCI, Federação de Associações de Moradores do Ibura-Jordão – FIJ, Articulação de Entidades Comunitárias da Caxangá – ARCCA, Federação das Entidades Comunitárias de Camaragibe – FECAM, Movimento de Luta nos Bairros – MLB, Movimento de Luta pelo Teto – MLT, Movimento em Defesa da Mata Uchoa, União Brasileira de Mulheres – UBN, União das Associações comunitárias de Olinda – UNACOMO, Associação das Rádios Comunitárias e Livres de Pernambuco – ARPE, Centro de Educação e Medicina Popular – CEMPO, Associação Ecológica de Cooperação Social – ECOS, FIAT LUX – Igarassu, Sindicato dos Urbanitários, Sindicato dos Metroviários de Pernambuco, segmento Popular do PREZEIS e Grupo Zumbis Capoeira. No grupo das ONG's integram o FERUPE o Centro de cultura Luiz Freire – CCLF, Centro D. Helder Câmara de Estudos e Ação Social – CENDHEC, Centro Josué de Castro – CJC, Centro das Mulheres do Cabo – CMC, Escola de Formação Quilombo dos Palmares – EQUIP, Equipe Técnica de Assessoria, Pesquisa e Ação social – ETAPAS, Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional – FASE, Visão Mundial, HABITAT para a humanidade (Brasil), Serviço de Justiça e Paz e Observatório Pernambuco de Políticas Públicas.

<sup>7</sup> Embora não se encontre na literatura sociológica e política, nos estudos de movimento social, distinção entre movimento social popular, associações e suas federações de moradores, pois geralmente para estes estudos trata-se de um sujeito social, atribuindo-lhe o termo genérico de movimentos social, tratamos aqui de distingui-los tomando como referência sua prática. Movimento social popular que integra o FERUPE refere-se a agrupamento de pessoas que luta em torno de um tema específico e concreto, como por exemplo, a luta por moradia do Movimento dos Trabalhadores sem Teto – MTST, que se difere da atuação das Associações e Federações de Moradores de Bairro com uma atuação mais fragmentada e diluída em torno de vários temas e políticas públicas, além de serem legalmente constituídas, coisa que os movimentos populares, *stricto sensu* (que se movimenta) resistem a formalizar pessoa jurídica.

Contudo, no que se refere à atuação desses dois sujeitos no fórum, há grandes semelhanças e pontos em comuns, por exemplo: articulação de pessoas para as mobilizações públicas, construção de pautas e negociação com o poder público, atuação nos espaços de participação (conferências, conselhos, audiências públicas) representando o fórum, enfim, a atuação dos dois grupos e das ONG's é possível por uma cadeia de equivalência dos sujeitos coletivos em torno da articulação, cuja atuação se assemelha ao que Melucci identificou como luta de movimento político e movimento antagônico, uma vez que o fórum tenciona o estado pela democratização de suas estruturas e apresenta a reforma urbana como uma luta de disputa de projeto de desenvolvimento urbano na sociedade pernambucana.

A incidência da prática do FERUPE estruturada e articulada nas campanhas eleitorais, nos conselhos de políticas públicas e conferências tem assumido uma dinâmica de diálogo, negociação e pressão significativa. Nesse sentido, sua estratégia tem sido apresentar conjunto de propostas de políticas urbanas, denominada de plataforma eleitoral, aos candidatos a cargos executivos (governador e prefeito), estadual e municipal. Nas eleições de 2006, o FERUPE apresentou uma “Plataforma Eleitoral para o Estado de Pernambuco: gestão 2007 - 2010”, aos candidatos a governadores. A plataforma contém cinco eixos: “Democratização e participação popular; habitação e solo urbano; saneamento; transporte, trânsito e mobilidade urbana, gênero, raça e etnia e meio ambiente” (Plataforma Eleitoral, 2006).

Cada um dos eixos se desdobra num conjunto de propostas; no eixo *democratização*: criação do conselho estadual das cidades, participação dos segmentos populares no orçamento público estadual e fortalecimento dos conselhos setoriais. No eixo *habitação e solo urbano* as propostas são: o governo aderir ao sistema nacional de habitação de interesse social, política estadual de habitação com meta de construir cinquenta mil unidades, planos de regularização fundiária, proteção contra os despejos forçados, entre outras. Na área do *saneamento*: fundo estadual com recursos para saneamento, universalização do abastecimento de água, universalização da coleta e tratamento do esgoto em 20 anos e apoio à organização dos catadores de lixo. Para *transporte, trânsito e mobilidade urbana*: a redução de tarifas, incentivo e regulamento ao transporte alternativo, recuperação das rodovias, campanhas educativas sobre o trânsito e passe livre para alunos de escolas públicas. Com relação a *gênero, raça e etnia*: instituir uma política de assistência integral a mulheres, mulheres negras e indígenas, incluir na grade curricular os temas de gênero, raça, etnia e direitos humanos, instalar núcleos de assistência jurídica e delegacia da mulher em todas as regiões do Estado e fortalecer a organização associativa de mulheres negras e indígenas produtoras. No *meio ambiente*: instituir política ambiental integrada aos recursos hídricos, política de florestamento, revitalização dos rios que cortam Pernambuco, implementar educação ambiental integrada aos órgãos públicos estaduais e municipais e realizar audiências públicas para avaliar o impacto ambiental e os custos sociais com a transposição do Rio São Francisco (Plataforma eleitoral, 2006).

Como se observa, a plataforma de 2006 do FERUPE apresentada ao governo de Pernambuco inclui um leque amplo de temas relativos à reforma urbana e considera a estratégia de responsabilização do Estado pela distribuição equitativa de bens valorados. Todos os eixos da plataforma apontam para a necessidade de uma presença maior da ação do estado na sociedade. Nesse sentido, o eixo de democratização e participação popular tem significado estratégico, pois quanto mais participação, maior é a aproximação do Estado à sociedade. A dinâmica do FERUPE de articulação, negociação e momentos de pressão política indica a existência de uma relação de tensão e conflito necessária entre estado e sociedade que impulse a democratização de ambos.

Porém, quanto à atuação do fórum nos espaços de democratização do estado aparece com insatisfação, ou até frustração, sobre a prática participativa nas conferências, conselhos setoriais de políticas públicas<sup>8</sup> e audiências públicas, em que pese a participação na gestão do estado ter avançado

<sup>8</sup> Em 1999, os conselhos municipais eram 27 mil, numa média de quase cinco por município. Apenas 20 municípios não possuíam qualquer tipo de conselho, segundo dados do IBGE. Alguns têm cobertura nacional, como os de Saúde que

significativamente após a Constituição de 1988. A prática participativa da sociedade brasileira fez com que os governos do atual período de democratização política brasileira promulgassem leis federais como o Estatuto das Cidades, Lei Nº 10.257, de 10 de julho de 2001 e a Lei de Responsabilidade Fiscal Nº. 101, de 4 de maio de 2000 que institucionalizam a participação na gestão pública. A primeira estabelece um marco regularório para a reforma urbana e cria um sistema de gestão das cidades, enquanto a segunda estabelece mecanismo de transparência e controle no uso dos recursos públicos.

Em que pese os avanços desses processos participativos, sobretudo a institucionalização, ainda são muitos os limites que incidem na democratização do estado. Entre eles pode-se enumerar os seguintes: a) pouca capacidade técnica e política dos participantes; b) estado ainda pouco permeável à influência direta do cidadão; c) desconhecimento dos cidadãos (especialmente conselheiros) sobre a gestão das políticas públicas; d) desarticulação e fragmentação dos atores no processo do controle social.

Além disso, os gestores quase não investem em ação de formação que eleve o espírito livre e autônomo do cidadão. Razão pela qual o que alguns gestores do poder executivo chamam de participação da população nos processos de democratização da gestão está mais para “eventos pirotécnicos”, em alguns casos, com grandes contingentes de pessoas em vez de processos participativos efetivos que deliberem sobre as políticas. Esse tipo de participação inconsequente onde se discute, mas pouco ou quase nada é efetivado, executado causa insatisfação e frustração como apontado pelo FERUPE. Pois, participar é mais do que estar presente em assembleias para legitimar ou quando muito opinar. Participar é tomar parte, contribuir, envolver-se, ter conhecimento de causa, é poder de decidir. A participação efetiva, que desperta a consciência, tem custo a que o gestor público quase nunca está atento, o custo da emancipação política do cidadão, da autonomia e independência do sujeito. Este é um dos principais dilemas da participação na atualidade: avançar na democratização do estado e da sociedade, com emancipação e autonomia dos sujeitos. Esse é o sentido da ação coletiva de sujeitos sociais de uma luta política e antagônica e, igualmente, o significado do discurso como totalidade estruturada na prática articulatória.

## **Bibliografia**

ABBOGNANO, Nicola. 2003. **Dicionário de Filosofia**. São Paulo, Martins Fontes.

BURITY Joanildo A. 2006. **Redes, parcerias e participação religiosa nas políticas sociais no Brasil**. Recife. Fundação Joaquim Nabuco, Massangana. P. 13 – 22.

CHAUÍ, Marilena. 2004. **Convite à filosofia**. 13ª ed. São Paulo. Ática. P. 60 – 83.

DAGNINO, Evelina. 2002. **Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades**. In: Evelina Dagnino (Org.). *Sociedade Civil e Espaço Público*. São Paulo. Ed. Paz e Terra. P. 279 – 301.

FOUCAULT, Michel. 2005. **A ordem do discurso**. 12ª Ed. São Paulo. Loyola.

FAIRCLOUGH, Norman. 2001. **Discurso e mudança social**. Brasília. Ed. UNB.

---

existem em 5.425 municípios e de Educação, em 4.960 municípios. O Conselho Tutelar está em mais de 50% dos municípios brasileiros: regiões Sul (82,1%) e Centro-Oeste (74,2%). Nos municípios com até 20 mil habitantes (45,9%) possuía o conselho. Outros conselhos: Meio-Ambiente (21%), de Emprego e Trabalho (30%). De emprego e trabalho, concentração nos estados do Paraná e Santa Catarina, (IBGE, 2003).

FÓRUM DE REFORMA URBANA DE PERNAMBUCO. 2006. **Plataforma Eleitoral para o Estado de Pernambuco: gestão 2007 – 1010**. Recife.

FÓRUM DE REFORMA URBANA DE PERNAMBUCO. 2006. **Reforma Urbana: direito da gente**. Recife.

FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA. . 2006. **Jornal por um Brasil sem despejos. A cidade: a cidade que queremos**. Rio de Janeiro.

LACLAU, Ernesto e MOUFFE, Chantal. 2004. **Hegemonia y estratégia socialista: hacia una radicalización de la democracia**. Buenos Aires. Fundo de Cultura Económica de Argentina, S.A. P.

MELUCCI, Alberto. 2001. **A invenção do presente: movimentos sociais em sociedades complexas**. Petrópolis, RJ. Ed. Vozes. P. 29 – 69.

MENDONÇA, Daniel de. 2003. **A noção de antagonismo na ciência política contemporânea: uma análise a partir da perspectiva da teoria do discurso**, in: Revista de Sociologia e Política. Curitiba. Vol. 20. junho.

OLIVEIRA, Francisco Mesquita de. 2003. **Cidadania e cultura política no poder local**. Fortaleza. Ed. Konrad Adenauer,

SILVA, Carla Almeida. 2002. **Os fóruns temáticos da sociedade civil: um estudo sobre o Fórum Nacional de Reforma Urbana**, in: Evelina Dagnino (Org.). *Sociedade Civil e Espaço Público*. São Paulo. Ed. Paz e Terra. P. 143 – 182.

TEIXEIRA, Elenaldo. 2001. **O Local e o global. Limites e desafios da participação cidadã**. São Paulo. Ed. Cortez; Recife: EQUIP; Salvador: UFBA. P. 24 – 52.