

APONTAMENTOS¹ SOBRE A QUESTÃO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM PESQUISAS INOVADORAS NO CAMPO DA ARQUITETURA E DO URBANISMO

Eliane da Silva Bessa

*Programa de Pós-Graduação em Urbanismo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da
Universidade Federal do Rio de Janeiro (PROURB/FAU/UFRJ)
e-mail: elianesilbessa@gmail.com*

A temática do IV SENAU marcou no campo da arquitetura e do urbanismo a consagração de que as pesquisas realizadas na área têm sistematicamente ampliado, no seu escopo analítico, temas e questões tradicionalmente associados à outras fontes de saber. A compreensão dos fenômenos urbanos e dos entraves existentes nas práticas de planos urbanísticos e projetos arquitetônicos implementados nas cidades aprofundam-se, dando conta da complexidade existente entre a *performance* governamental e a dinâmica societal.

O objetivo da discussão ora apresentada é refletir, de forma breve, as dificuldades daquilo que se conceitua como **participação social** em iniciativas decorrentes de políticas públicas aplicadas nas cidades, bem como de iniciativas que estimulam a participação social na produção de políticas públicas.

O levantamento de experiências relatadas em pesquisas que envolvem a temática da participação social aponta, em geral, para a capacidade de articulação e de participação de grupos sociais, porém, quase sempre vinculados a uma dimensão conflitual presente nas relações sociais; lentidão e dificuldade para entender e exercer cidadania plena o que se constitui num fator de entrave social, cultural e político; além da desconexão geral constatada entre os agentes governamentais e outros atores sociais.

A inclusão de segmentos sociais como novos atores na formulação, implementação e controle das políticas públicas desemboca em uma nova realidade que requer dos governos a

¹ Registro as contribuições da Profª Maria Gracinda Carvalho Teixeira do Programa de Pós-graduação em Administração Pública da UFRRJ na formulação do tema.

capacidade de construir redes institucionais para atender as demandas coletivas e promover ações voltadas para este fim (FARAH, 2001). Estas articulações, segundo a referida autora, apresentam-se como novas possibilidades de rompimento com o padrão, às vezes, não democrático da relação entre o Estado e a sociedade, de modo que haja sempre possibilidades de ampliação do domínio público, no qual a sociedade passe a ter maior participação nas decisões e acesse formas de cobrar resultados.

O conceito de participação social focado aqui é o que destaca as condições de envolvimento da sociedade nos processos decisórios de implementação das políticas públicas. Pressupõe assim um maior poder de escolha e de decisão, maior controle social, transparência e responsabilidade na formulação e eficácia dessas políticas. Ressalta também a capacidade de mobilização da sociedade na ampliação do espaço público de participação.

Numa outra visão de participação autores como North (1990) têm influenciado os estudos sobre as políticas públicas. Considera que a participação da sociedade pode ser engendrada com base no princípio *top down* por meio de reformas na estrutura de governo. O Banco Mundial influenciado pelas ideias de North, segundo Santos (2008), passou a estimular reformas estruturais do Estado com base nesse princípio em vários países, nos quais a descentralização se destaca como um dos fatores determinantes sob o argumento da melhoria da gestão pública e do controle social. No entanto, aponta Santos que estamos distantes do alcance de mudanças estruturais que sejam capazes de realizar políticas efetivamente descentralizadas. E chama atenção para a necessidade de avançarmos no processo de responsabilização do gestor público junto com a sociedade, embora reconheça que já está em curso uma mudança cultural no Brasil onde se identifica um maior compromisso do gestor na realização de políticas públicas e uma maior participação da sociedade.

O tema da participação ganhou maior notoriedade nos programas dos organismos internacionais a partir do documento publicado pelo Banco Mundial, *Comprehensive Development Framework*, in 1999, no qual o termo passa a ser percebido como requisito intrínseco da “*good governance*” (MALDONADO, 2010). Entretanto, como explica a autora, o

enfoque participativo aplicado à boa governança, tal como sugere o órgão, não o vincula à necessidade de um ambiente político favorável à democratização dos processos decisórios e consequentemente à participação na gestão pública.

Contrariando a noção de North sobre mudanças estruturais do tipo *top down* que favorecem a governança, acredita-se encontrar no campo dos novos arranjos institucionais uma participação agora engendrada na forma *bottom up*, por meio de construção de articulações, parcerias e redes. Coloca-se como desafios ao gestor público e à própria sociedade a construção de políticas públicas que garantam não somente a capacidade de *enforcement* do próprio governo local (ARRECH, 1999), mas também a capacidade de controle dos cidadãos sobre as políticas e ações governamentais.

Frey (2008) ao se referir em seus estudos sobre desenvolvimento, boa governança e democracia local propagados por agências internacionais como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional e as Nações Unidas, argumenta que a participação é vista por esses órgãos como um meio dos cidadãos expressarem, de uma perspectiva econômica, suas preferências como clientes de uma oferta de serviço público e de uma perspectiva política, de influenciar políticos. Nesse sentido a participação não é compreendida como envolver os sujeitos da sociedade na tomada de decisões políticas, mas como uma forma de gerar consulta e *feedback* e de estreitar laços políticos entre os *decision-makers*.

Para Frey isso se traduz numa desconsideração com o papel proativo dos cidadãos e de organizações da sociedade civil no desenvolvimento e processos de tomada de decisão como parte da prática da boa governança. Explica ainda o autor que essas instituições internacionais desenvolveram uma lógica de participação social voltada para aumentar a eficiência administrativa e disponibilizar mecanismos que capacitem os cidadãos da sociedade civil a reagirem às práticas ineficazes da gestão pública e das falhas do Estado. Sob essa ótica, interpreta que não há um estímulo à criação de instituições que permitam a participação através do envolvimento ativo dos agentes da sociedade civil, de modo a influenciarem de

forma consequente a agenda política ou desempenhar papel mais incisivo nos processos de decisão.

O resultado dessa perspectiva limitada é que está se criando um conceito comprometido apenas com condições de transparência e *accountability* no âmbito do Estado, desconsiderando a sociedade. O que equivale a dizer que falta interlocução entre as manifestações e reivindicações dos diferentes segmentos da sociedade com os canais decisórios de poder público.

Para Arnstein (1969) um dos primeiros autores a mostrar como a participação não é uníssona no seu significado e que na prática se manifesta das mais diferentes formas, apresenta tipologias de participação como uma ferramenta analítica para descrever as experiências que os cidadãos vivenciam para participar, na qual identifica degraus a serem alcançados que variam desde a manipulação, passando por informação, consulta, coalizão, parceria, delegação de poder e controle social. As ideias de Arnstein, apesar de terem sido elaboradas na década de 1960, sua importância se fortalece atualmente nos atuais discursos sobre o desenvolvimento e a participação social. O degrau em que os cidadãos têm poder para o controle social, que para ela seria o último a alcançar, não ocorre de forma íntegra e frequente em sociedades que apresentam significativas iniquidades sociais, econômicas e políticas.

Como observa Maricatto (2008), nos países de economias em transição como o Brasil, ainda caracterizado por desigualdades e estruturas políticas patrimonialistas, onde a introdução de novas formas de participação frequentemente leva a práticas de cooptação ou mitigação de conflitos ou até mesmo a anulação do outro, a sua observação nos faz indagar, junto com as reflexões de Arnstein (1969), até que ponto novos canais de participação irão permitir a participação social de fato, no sentido pleno do termo, abrindo para a conquista de novos espaços de poder?

No contexto da América Latina Ivo (2003) observa tensões colocadas nas formas de participação social e aqui destacamos as tensões que mais contribuem para a presente discussão. A primeira se expressa nas contradições entre o sistema democrático que tenta

incluir politicamente os indivíduos e o sistema econômico que os exclui com os seus processos de distribuição de renda. A segunda tensão se constitui na visão da autora, um paradoxo resultante da forma como se distribui efetivamente os direitos e deveres sociais no plano da responsabilidade social e pública entre Estado e cidadãos. Nesse caso, os cidadãos não querem que o Estado se retire, mas que assuma suas responsabilidades sociais. Para a autora, o sistema de responsabilidade social por parte da sociedade civil não se efetiva sem que as sociedades consigam acessar os bens coletivos. A terceira tensão refere-se às complexas mudanças pelas quais passam as cidades latino-americanas o que vem gerando processos de diferenciação social e provocando sociedades mais fragmentadas. A quarta e última refere-se à articulação entre a política pública no âmbito local no confronto de valores e práticas oriundas de culturas políticas diversas, envolvendo patrimonialismo e autoritarismo de um lado. De outro, democracia e participação cidadã no controle da vida pública local. Para a autora essas realidades tensas têm efeitos sobre os significados da política, definindo limites à própria democracia e, portanto, afetando as possibilidades de construção da governança democrática que só existe com participação social.

Nesse sentido, o mérito do ato de inovar em pesquisas no campo da arquitetura e urbanismo recai exatamente sobre a capacidade de desvelar o nível de tensão de realidades sociais confrontadas, ao incluir nas análises a investigação dos conflitos e das estratégias políticas adotadas por diferentes atores na defesa de seus interesses.

Vincula-se a isso a percepção da falta de transparência na atuação do poder público, da falta de credibilidade nos objetivos e fins apresentados pelas políticas públicas, da descrença de que os planos e projetos sejam realmente capazes de gerar uma mudança significativa de situações existentes e dos fatores culturais fortemente presentes como favoritismo, clientelismo, personalismo que influenciam, sobremaneira, a implantação e os desdobramentos dos projetos públicos.

Mesmo admitindo esses aspectos negativos, o Estado exerce um papel fundamental na realização das políticas públicas, por ser o único agente responsável e comprometido com a

sociedade na implantação dos benefícios sociais. Autores citados no presente estudo ressaltam o papel dos governos na construção de redes institucionais, de modo a estender os canais de participação da sociedade nos processos decisórios; no estímulo à criação de novas formas de controle social, com ações que não só aproximariam a sociedade do Estado como seriam mesmo incentivadas por ele através de políticas descentralizadoras, enfim, uma série de medidas engendradas com o intuito de ampliar o escopo democrático das decisões políticas governamentais (FARAH, 2001; SANTOS, 2008; IVO, 2003).

Complementando a visão dos autores acima podemos pensar a questão pelo lado da sociedade. Nessa perspectiva a pergunta que se formula: qual o nível de cidadania das nossas populações que permite o desenvolvimento de uma consciência da necessidade de participação na gestão pública, influenciando as tomadas de decisões?

A dificuldade de envolvimento e de participação ativa por parte da sociedade pode ser atribuída tanto a aspectos relacionados à cultura política, como à própria descrença das propostas de mudanças engendradas pelas políticas públicas de cunho social de se perpetuarem.

O objetivo proposto aqui de discorrer sobre as dificuldades de abordagem da noção de participação social presente nas pesquisas da área de arquitetura e urbanismo, as quais demonstram um maior apreço por enfoques sociais, políticos e culturais, é alcançado.

O entendimento das limitações e dos entraves na realização de projetos e planos implementados nas cidades ilumina-se com o debate proporcionado pela contribuição teórica dos autores trabalhados. Ao fundamentarem as reflexões aqui apresentadas sobre participação social, ajudam a esclarecer pontos analíticos nebulosos, que impedem, na maioria dos casos, enxergar os paradoxos e as contradições vivenciados na realidade pelas práticas sociais.

Como sugerido por May “precisamos do relacionamento recíproco entre teoria e prática, para a pesquisa social desenvolver-se intelectualmente e ser útil para entender e explicar o mundo social” (MAY, 2004, p.43).

Referências Bibliográficas

- ARRETCHE, M. Mitos da Descentralização. Mais democracia e eficiência nas políticas públicas? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 14 nº40, p. 11-141, 1999.
- ARNSTEIN, S. R. A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, vol. 35, nº 4, p. 216-224, 1969. Disponível em: <http://www.mendeley.com/researchpapers/search/?query=Arnstein%2C+S.+R.+%281969%29.+A+ladder+of+citizen+participation>. Acesso em: 20 dez. 2011.
- FARAH, M. F. S. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. *Revista de Administração Pública*. vol. 35, nº 1, p. 119-144, 2001.
- FREY, K. Development, Good Governance, and Local Democracy. *Brazilian Political Science Review*, vol. 2, nº 2, p. 39-73, 2008.
- IVO, A. B. L. Políticas Sociais de combate à pobreza nos anos de 1990: novas teses, novos paradigmas. In: *Pobreza e Desigualdades Sociais*. Salvador: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia/SEI, 2003, p.7-28.
- MALDONADO, N. The World Bank's evolving concept of good governance and its impact on human rights. In: DOCTORAL WORKSHOP ON DEVELOPMENT AND INTERNATIONAL ORGANIZATIONS, 2010, *Working Paper* 29-30, Stockholm, Suécia, 2010.
- MARICATTO, E. (2008). *Nunca fomos tão participativos*. Observatório das Metrópoles, Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia. Disponível em: http://observatoriodasmetropoles.net/index.php?option=com_content&view=article&id=69%3Amaricato1&catid=34%3Aartigos&Itemid=124&lang=pt. Acesso em: 6 fev. 2011.
- MAY, T. *Pesquisa social: questões, métodos e processos*. 3ªed. Trad. Carlos A. Silveira. Porto Alegre: Artmed, 2004.
- NORTH, D. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- SANTOS, A. P. O município no federalismo brasileiro: descentralização, participação e controle externo. In: ENCONTRO NACIONAL DE GESTÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, - EnAPG, 3, 2008, Salvador, *Anais...*Salvador, 2008.