SILACC 2010 – Simpósio Ibero Americano “Cidades e Cultura: novas espacialidades e territorialidades urbanas”

Título: “Por partes: o novo fundamentalismo participacionista nos programas de moradia para os pobres”

Sessão Temática: ST03 - Produção da Cidade e Produção da Habitação: cidade, cultura e política

É recorrente a prescrição da *participação* como conduta privilegiada em programas de provisão e melhoria de moradia para os pobres. Desde intervenções fomentadas por bancos internacionais (tipo Habitar Brasil-BID) até os Planos Locais de Habitação de Interesse Social, todos tomam o argumento *participacionista* como pré-requisito de qualquer política habitacional. Raramente se questiona sua adoção como panacéia, não apenas *legitimando*, mas também *justificando* as mazelas institucionais que perpetuam a ordem de classe representada pelo Estado. Contudo, deve haver um argumento original que sinalizaria o que significa, de fato, a participação. Este artigo pretende esboçar a recuperação desse argumento ou a genealogia desse *dispositivo* (Agamben), tendo como referência a transformação da burguesia revolucionária em classe dominante conservadora. Trata-se de discutir as raízes do *participacionismo* nos conflitos políticos e sociais do séc. XIX e os conteúdos religiosos que coadjuvaram na origem do programa burguês: a participação parece legitimar e justificar o estado burguês, porque pressupõe a composição consensual e não conflitiva das partes, como se fosse um jogo entre iguais. Mas se participação equivale a *tomar parte de uma instância exógena*, obviamente não se trata de grupos ou indivíduos criarem suas próprias normas de conduta. Assim, a *participação* contrapõe-se à *autonomia* e gera um processo perverso: tida como “formalização democrática” (portanto virtuosa), aparece justificada *a priori*. A radical afirmação desta virtuosidade deslizaria a um certo fundamentalismo participacionista. Numa perspectiva crítica seria crucial "des-positivar" a participação, tirando-lhe os conteúdos determinados e recuperando suas possibilidades de transformação social. Na produção do espaço isso implicaria a criação de instrumentos de conteúdo não determinado (não positivo), agora rumo à autonomia.

Palavras-chave: participação, autonomia, dispositivo, habitação popular, políticas públicas

1. Participação e a questão da moradia no contexto brasileiro: políticas atuais

1.1. Participação e produção da moradia: do autoritarismo ao participacionismo

> Umas das principais características do período autoritário no Brasil foi a centralização dos processos decisórios. Quando da incipiente discussão acerca da democracia, no final dos anos 70, a noção de participação em políticas públicas emergiu, tanto a nível do aparato estatal quanto através de movimentos sociais, como importante elemento para uma nova interação entre sociedade e Estado. (SILVEIRA, 1987, p.1)

Segundo o autor do proêmio que introduz este artigo, tratava-se de contrapor, à centralização decisória – como prática inerente ao regime autoritário –, a descentralização das instâncias de gestão pública como "formalização democrática". Em boa parte dos casos, a *participação – o ato de tomar parte numa determinada ação ou instância* – assumiria o papel de argumento central nessa luta pela construção de mecanismos de compartilhamento do poder na condução das políticas públicas: a descentralização demandaria convocar os cidadãos tomarem para si a responsabilidade pela composição de seus desígnios e pela determinação de seu futuro – uma bandeira bastante conhecida de uma vertente do discurso socialista. O autor aponta o olhar, então, para os modos como este ideário acabaria sendo apropriado pelas primeiras gestões estaduais que rompiam ou tensionavam pela primeira vez – ali no final dos anos 1970 e no início dos 1980 – com os liames e ditames do regime autoritário que ainda se mantinha com razoável saúde: após experiências pontuais em algumas cidades e contextos bastante diversos e isolados ao longo dos anos 1970[1] – e sem relevarmos a intensa mobilização da Igreja, neste período, através de Pastorais e das Comunidades Eclesiais de Base que, embaladas pela Teologia da Libertação, convocavam a participação de seus integrantes no processo de redemocratização do país –, foi nas eleições de 1982 que governos estaduais – como o de São Paulo, com Franco Montoro, e o de Wilson Braga, na Paraíba – inauguraram práticas em administração pública que se pautavam fundamentalmente pelo corolário participacionista então em voga (veremos, mais adiante, como são compostas as categorias fundamentais deste corolário). Particularmente, é no contexto dos chamados "programas alternativos" de promoção pública de habitação para os mais pobres – então levados a cabo pelos governos estaduais mais engajados na franquia do acesso aos seus trâmites administrativos e a discutir a formulação de suas políticas setoriais – que este

[1] Como é o caso de Lages, em Santa Catarina: administrada por Dirceu Carneiro, do antigo MDB, é uma das mais significativas experiências de participação na condução da administração pública municipal num dos períodos mais obscuros da história brasileira. Entre 1977 e 1982, Dirceu teria promovido uma série de inovações tecnológicas – empreendendo sistemas alternativos de tratamento de esgotos e de captação de energia – e administrativas – articulando processos de consulta popular para a elaboração do orçamento municipal, "programas de saúde comunitária, construção de casas populares, estradas e escolas. [...] A principal estratégia concentrava-se na democratização das relações de poder internas e externas, através da criação de mecanismos de participação popular como Conselhos Populares, responsáveis por deliberar e implementar as políticas públicas da cidade" (QUINTEIRO, J., 1991, p.23). Ao seu mandato, Dirceu daria o nome de "A Força do Povo" – um dístico que assumiria o título de um longa de Tetê Morais, de 1982, sobre a administração pública da cidade catarinense no período em questão.

corolário deixará ver, de modo mais explícito, suas ambiguidades, polissemias, limites congênitos etc.

Os tais "programas alternativos" aparecem como resposta à insuficiência histórica da política habitacional promovida pelo Governo Federal, através do BNH. Não seria aqui o lugar para nos estendermos sobre o assunto: muitos o fizeram com muito mais fôlego do que nos é aqui permitido.[2] O que nos importa é a identificação do surgimento de um ramo bastante definido – e *alternativo* – nas concepções das políticas de provisão habitacional pública: ainda que débil e pouco importante a princípio, parece já se instituir, na origem, como o germinal de um vigoroso mecanismo de legitimação do aparato estatal que experimentava, naquele momento, um profundo processo de fragmentação e que dependia, para se manter, de alguma "estabilidade social" frente às demandas que reclamavam ações mais efetivas diante da crônica "escassez de recursos para aplicação em políticas sociais" (SILVEIRA, 1987, p.3).

Este mecanismo, entretanto, não asseguraria uma relação direta entre "participação" e "democracia": o estudo de Silveira e do grupo do IEI sugere que a vinculação não compõe uma relação *necessária*, mas apenas *contingente*. Conforme o autor, "as estratégias participativas em políticas públicas podem proporcionar uma gama variada de interações políticas que vão desde formas 'arcaicas' (clientelismo, populismo) até a negociação democrática na presença de movimentos sociais organizados" (SILVEIRA, 1987, p.3). De fato, como se verá adiante, a origem histórica do participacionismo na Reforma protestante também não recomenda qualquer vínculo automático entre participação e democracia.

Se for certo que a participação, por si, não assegura *necessariamente* interações democráticas *strictu sensu* entre indivíduo e Estado – e menos ainda qualquer movimento em direção à construção de uma real *autonomia* –, a questão central seria perguntar por qual razão e percurso prático e teórico estabeleceu-se tal conexão e considerar como se constituiu, por aqui, este ideário participacionista que ainda persiste e formata programas e ações governamentais para a provisão e a melhoria da moradia dos pobres.

1.2. A instrumentalização da participação na política habitacional brasileira

No histórico brasileiro de produção de habitação de interesse social o casamento dos "programas alternativos" com escassez de recursos encontrou respaldo no discurso de John Turner. No fim dos anos 1960, numa visita ao Brasil, Turner declarou que os assentamentos autoproduzidos (favelas) que lhe foram apontados como problemas, lhe pareciam de fato soluções, enquanto as supostas soluções (conjuntos habitacionais modernos em grande escala) eram claramente

[2] Ver, por exemplo, BOLAFFI, G. "Para uma nova política habitacional e urbana: possibilidades econômicas, alternativas operacionais e limites políticos". In VALLADARES, L. P. Habitação em questão. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1980 [originais de 1978].

sementes de novos problemas sócio-espaciais (TURNER, 1969, P.18). Turner advogava uma ampla autonomia na construção do ambiente – o que certamente contrastava com o modo de produção extensiva de moradias em série promovido pelo Estado. De todo modo, as políticas habitacionais brasileiras – assim como as políticas internacionais para o terceiro mundo promovidas pelo Banco Mundial e outras agências internacionais – encamparam e reelaboraram, em versão mais apropriada, o discurso da autonomia. Não é por acaso que o trabalho de Turner no Banco Mundial é severamente criticado por ter 'romantizado a pobreza' e aberto caminho para a retirada de investimentos públicos em comunidades pobres no mundo todo.[3] No Brasil, como mostraram, entre outros, Licia do Prado Valladares (1986), Caio Marcio L. P. da Silveira (1987) e Paulo Magalhães (1987), a publicação de *Housing by People*, de Turner, ofereceu o pretexto necessário para o Estado sair de cena: justificando esta saída como decorrência da escassez de inversões destinadas à provisão de moradia para os mais pobres[4], ao mesmo tempo legitimava politicamente sua retirada como uma 'estratégia democrática', franqueando a participação – totalmente restrita, mediada e controlada – nos processos de planejamento (o "projeto participativo") e produção (aporte de mão-de-obra) da moradia. Uma coisa é certa: efetivamente, Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento "retiraram o apoio que vinham dando aos governos dos países em desenvolvimento na implantação de programas convencionais, comprometendo-se, a partir de então, com programas de autoconstrução, de urbanização de áreas irregulares e provisão de lotes urbanizados" (MAGALHÃES, 1987, p.3-4).

Para Ben Frank o problema de propostas como as de Turner (na verdade ele está se referindo diretamente ao "Non-plan" de Paul Barker, Reyner Banham, Peter Hall e Cedric Price) é a pretensão de atacar dois problemas distintos de forma simplista: por um lado a inabilidade de um Estado paternalista em lidar com as necessidades da população e por outro a estagnação econômica. A forma de lidar com eles era – à moda americana – revigorar o espírito empreendedor. Contudo, tal proposta de solução de problemas acaba "servindo ao fortalecimento do poder das multinacionais e à imposição de prioridades financeiras ao público" (FRANK, 2000, p.43). Assim, os pressupostos iniciais de Turner são corrompidos em favor do discurso da Nova Direita – como o de Frederich Hayek, que associa *liberdade* com *mercado livre capitalista*. O Estado dá lugar às incorporadoras ou grandes corporações, que passam a decidir a vida de

---

[3] Ver DAVIS (2006, p. 71–72). Na sequência da publicação de *Housing by People*, alguns críticos de Turner já observavam o quanto é estreita a vinculação entre a adoção de "políticas que pressupõem a participação do usuário na produção de elementos básicos para sua subsistência" e circunstâncias de crise econômica e política (MAGALHÃES, P., 1987, p.03)

[4] O que não significava inexistência de recursos investidos na produção de moradias. Segundo Bolaffi, "não há como negar que o BNH e os vastos capitais postos à sua disposição serviram apenas para estimular certos setores estratégicos da economia e para beneficiar as classes de alta renda que constituíram um dos suportes sobre os quais se apoiou o pacto hegemônico que legitimou o regime brasileiro até o Governo Geisel". Ainda segundo o autor, até 1975 "os recursos realmente aplicados em programas habitacionais de baixa renda, ou seja, os recursos destinados a famílias com renda compreendida entre 1 a 5 salários mínimos, não superam 9% do total de investimentos do BNH. Com efeito, nesse ano particular, a quantia destinada à habitação de baixa renda foi de 533 milhões de cruzeiros, os quais representaram nada menos do que 3% do orçamento total de investimentos do BNH para aquele ano" – algo que deveria destinar-se, na época, ao atendimento de em torno de 80% da população brasileira (BOLAFFI, G., 1980, p.167 e ss.).

muitos a partir de interesses financeiros próprios. Na melhor das hipóteses, quando as incorporadoras não têm interesse (quando não é lucrativo), associações comunitárias, cooperativas habitacionais ou qualquer agremiação popular que, por exemplo, demonstre organização suficiente para produzir badulaques de material reciclado, tomam o lugar do Estado – e tais empreendimentos "participativos" são via de regra pautados pela escassez de recursos.

No que se refere aos diretamente interessados – o povo – nos programas alternativos praticados no Brasil (que nunca foram muitos e nunca dispuseram de volume significativo de recursos), o Estado continuou sua ação paternalista, prescrevendo a participação como instrumento para redução de custos (aporte de mão de obra gratuita) e como recurso para manipular a população e fazê-la aceitar, docilmente, intervenções impostas de cima para baixo. Segundo Bill Cooke, o Banco Mundial introduz a participação em seus projetos de desenvolvimento para superar a resistência das pessoas e não para mudar substancialmente os projetos ou modos de produção (COOKE, 2005, p.43-44). Ainda que a origem do participacionismo nos empreendimentos habitacionais brasileiros tenha como solo o discurso da autonomia – pelas mãos de Turner –, a produção heterônoma predomina nos canteiros de obra. Como veremos, são raras as exceções em que a participação não se restringe ao ingresso de mão-de-obra em mutirões onde o projeto, o processo construtivo e todas as operações administrativas e financeiras são decididos externamente, sem nenhuma participação popular. O Estado continua orquestrando e a comunidade trabalhando de graça – participativamente – perdendo totalmente de vista a *autonomia* proposta por Turner. O que aqui queremos frisar é o quanto o autor de *Housing by People* acaba sendo responsabilizado por uma ação de apropriação deliberada, tanto por parte do Estado como pelas agências internacionais de fomento: Turner defendia a *autonomia*, algo como 'a possibilidade de criar as próprias regras' – a resposta foi *participação*.

1.3. A participação institucionalizada: do PROMORAR ao manual do PLHIS

Nos idos de 1984, na esteira desse processo de inversão entre o privilégio de ações centralizadas para a resolução do problema da moradia dos mais pobres e o compartilhamento da responsabilidade pelo atendimento às suas demandas habitacionais, o Governo Federal, por intermédio do BNH, traz para dentro de seus gabinetes o debate que já alcançava, desde o início dos 1980, diversas instâncias do além-muros do Estado (particularmente a universidade e os movimentos sociais). Realizado entre 15 e 18 de fevereiro daquele ano, o *Seminário sobre Mutirão: a participação da população na produção de habitações* foi previamente instruído por um documento elaborado pelo *Grupo de Trabalho da Autoconstrução*, uma comissão *ad-hoc* responsável pela sistematização dos principais temas que ali seriam debatidos[5]. Como

[5] Para mais informações sobre o Seminário e o Grupo de Trabalho, ver BNH – *Seminário sobre mutirão: a participação da população na produção de habitações*. Recife: 1984 (P. Oficial); BNH – Documento final do grupo de trabalho da autoconstrução. IP 004/84. Indicações obtidas em SILVEIRA, Caio Márcio L.P., 1987, que discute alguns aspectos destes documentos).

decorrência destes trabalhos, algumas das diretrizes ali formuladas teriam sido apropriadas para a estruturação do Programa Nacional de Autoconstrução (PNA), que "apresentava como pressuposto básico a participação do usuário enquanto elemento essencial para a ação governamental" (SILVEIRA, 1987, p.6). No contexto do Seminário – que anunciava como objetivo "avaliar alguns programas de mutirão desenvolvidos no país e discutir temas relativos à participação da comunidade na produção de habitações"[6] – e das discussões do Grupo de Trabalho da Autoconstrução, a despeito da positividade que envolvia a tônica geral dos discursos em prol dos elementos virtuosos da participação (sua identificação com a "formalização democrática", por exemplo[7]), prevalece a voga do instrumental específico: a ação participativa resumir-se-ia ao abastecimento de força de trabalho sem custo financeiro e algumas ações de profilaxia projetual.

Uma das experiências avaliadas no Seminário de 1984 foi o Projeto Mutirão-Bayeux: implantado numa gleba de terras de 83ha situada a 25km de João Pessoa, o Mutirão-Bayeux reuniria, numa primeira etapa, 765 moradias, a serem construídas em regime de mutirão. Até que se definissem os trâmites para o início do empreendimento, foram promovidas intensas negociações envolvendo associações de moradores em favelas – que ocuparam a área logo no início do governo recém-eleito de Wilson Braga (1983-1987), reivindicando respostas às suas promessas de campanha – e o Centro de Defesa dos Direitos Humanos local – que não apenas prestava apoio nas negociações como também ajudara a organizar a própria ocupação. O Mutirão-Bayeux foi então implementado a partir da criação, em março de 1983, da Fundação Social do Trabalho (FUNSAT). As abordagens da FUNSAT, frente aos processos de produção em pauta, parecem-nos significativas para os fins que aqui agenciamos: era um órgão vinculado diretamente ao Gabinete do Governador e arvorava-se como o órgão responsável pela formulação e implementação de todas as políticas sociais no Estado. Nesta condição, pressupunha "particular relevância às práticas de 'incentivo ao espírito associativo'", consubstanciadas em ações que promoveriam a criação de associações de moradores "enquanto espaço fundamental para viabilizar o 'planejamento participativo'" (SILVEIRA, 1987, p.20). Foi a partir destas diretrizes de atuação que a FUNSAT assumiu a condição de agente promotor do empreendimento Bayeux: coordenando todo o processo de mutirão através de um gerência ligada diretamente à presidência do órgão, a FUNSAT definiria aquele empreendimento como um "mutirão gerenciado" que, conforme Silveira (1987, p.25),

---

[6] SILVEIRA, 1987, p.7. No caso, os mutirões que foram trazidos à pauta do Seminário haviam sido promovidos a partir de um daqueles "programas alternativos", o Programa de Erradicação da Subhabitação –PROMORAR, instituído em 1979 – em João Pessoa, Curitiba, Camaçari e Bauru.

[7] São eloqüentes alguns trechos do documento que sintetiza os resultados do Seminário: "Nos programas de autoconstrução, as Agências Governamentais devem estimular as comunidades a *discutir seus próprios problemas* e a criar *organizações autônomas* capazes de não só servir como interlocutores nas negociações entre as entidades públicas e privadas e a população envolvida, mas também de *gerenciar os projetos de seu interesse*". Em outra parte: "A participação da população em todas as decisões relativas aos projetos de autoconstrução é um *fator indispensável ao sucesso dos empreendimentos*" (BNH, 1984, p.5 apud SILVEIRA, Caio Marcio L.P., 1987, p.15. Os grifos são nossos).

> [...] trazia consigo um interessante elemento de contradição: para que a participação da clientela *enquanto mão-de-obra* fosse viabilizada, supunha-se a necessidade de efetuar, na organização do trabalho, uma rígida clivagem entre concepção e execução, ou seja, reduzir ao mínimo a participação da clientela na *gestão do processo construtivo*, reservada exclusivamente à agência governamental. (Grifos do autor)

Esta viria a ser uma das marcas do PNA: a exacerbação do papel das agências governamentais na condução dos processos de autoconstrução, "redefinindo a noção de *autonomia* que passa a ser mais fortemente mediada pela idéia de *racionalidade*" (SILVEIRA, 1987, p.17, grifos nossos)

Poderíamos afirmar, com alguma certeza, que esta concepção prevaleceria até o final dos anos 1980. A despeito de uma série de iniciativas que se esboçaram ao longo deste período[8], é amplamente reconhecida a significativa mudança nos arranjos dos termos desta concepção com o advento da gestão Luiza Erundina, em 1989, na cidade de São Paulo. Tudo vinha sendo gestado, no contexto paulistano, desde o início dos anos 1980, mas é neste momento que se reúnem os elementos indispensáveis para esta mudança de concepção. A participação na produção da moradia estendeu-se, também a partir de uma ação deliberada do poder público[9], para a gestão administrativa e financeira das obras. Abria-se, assim, um campo bastante amplo para o desenvolvimento de formas autônomas de organização popular, principalmente se considerarmos o grau de baixíssima normatividade que instruíram os primeiros empreendimentos de mutirões autogeridos em São Paulo.[10]

No entanto, novamente a necessária compatibilização entre ação estatal e a ação dos agentes não-governamentais preconizava a existência de regras que dessem conta de todas as especificidades da ação, normatizações juridicamente ajustadas e apurada calibragem das atribuições: em tempos de vigilância exacerbada, não cabia mais o voluntarismo inconsequente

---

[8] Há toda uma bibliografia que procura descrever algumas destas iniciativas. Particularmente, destacamos aqui: REINACH (1984), BONDUKI (1992), BARAVELLI (2007), POMPÉIA (2009).

[9] Logo no primeiro ano de gestão, em 1989, a Superintendência de Habitação Popular – instância da Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano – SEHAB – assumiu para si a atribuição de promover os mutirões autogeridos. Para tanto, elaborou, a partir de legislação de um fundo existente (porém inativo, destinado a financiar algum apoio a "moradores em condições sub-normais" em situações emergenciais) o programa FUNAPS-Comunitário, que se destinava alocar recurso para o financiamento de empreendimentos autogeridos e produzidos por ajuda-mútua, além de regulamentar minimamente seus processos de produção. Para maiores esclarecimentos sobre o assunto, ver: RONCONI (1995), AMARAL (2001), FELIPE (1997).

[10] Pode-se obstar que existia uma normativa, até que relativamente detalhada, para a realização dos mutirões, articulada em torno da criação do FUNAPS-Comunitário. Mas é sabido que esta normativa era precedida de uma circunstância institucional inadequada: quem promovia os mutirões era uma Superintendência de Habitação Popular – HABI, dentro de uma Secretaria de Habitação, a SEHAB – uma instância de governo à qual não era conferida, juridicamente, a responsabilidade pela comercialização dos empreendimentos habitacionais que promovia. Logo, tratava-se de uma normativa, pelo menos, insuficiente. E é claro que isso trouxe conseqüências dramáticas: foram formalizados inúmeros processos contra os gestores públicos e os agentes comunitários envolvidos com os mutirões, acusados de promover "loteamentos clandestinos"; na gestão seguinte (Paulo Maluf), não foram medidos esforços, através do TCM, para a criminalização das associações e de seus dirigentes e assessores técnicos em relação à administração dos recursos públicos investidos nas obras; tudo no esforço de desbaratar aquilo que se considerava pernicioso: a afirmação de autonomia em relação às ordens jurídicas que regem a ação pública. Todo este esforço assegurou uma paulatina adequação das ações movimentistas ao regramento jurídico que orienta a ação do poder público – como veremos a seguir.

das gestões passadas. É eloquente a extração que Silveira faz das Diretrizes do PNA, quando ressalta que “o apoio governamental emergeria para ‘imprimir racionalidade a esse processo, permitindo regularidade no ritmo da obra, adotando normas técnicas para a aprovação dos projetos e atendendo à legislação urbana’”.

Já em 2001, na gestão Marta Suplicy, esta “formalização democrática” chega a um nível extremo de compatibilização burocrática, quando são publicados, como decorrência das tensões com o Tribunal de Contas do Município vivenciadas no período anterior, ‘editais’ para a ‘contratação’ de Associação Comunitárias para a realização de novos mutirões. Dentre as regras, apareciam requisitos que, à medida que respondidos, iam compondo a pontuação de cada associação proponente – e concorrente: seus estatutos não previam alternância do seu corpo dirigente? Pontos bem a menos. Se previam a alternância, mas não a condicionavam a limites para recondução dos mandatos, pontos um pouco mais do que menos. Assegurava-se uma rotatividade bi-anual e impediam mais que duas reconduções? Pontos bem a mais; e assim por diante. Parecem ressoar, aqui, os preceitos do “mutirão gerenciado” da FUNSAT da Paraíba dos anos 1980. Nestes termos, torna-se bastante plausível a asserção formulada por Bolaffi, num texto de 1986:

> A participação da população, que na democracia (...) deveria dar-se por meio da universalização do acesso à informação e a consequente capacidade de participação política, é assim reificada e transferida para o âmbito limitado do instrumental imediato (BOLAFFI,1985, p.6 *apud* SILVEIRA, 1987, p.13).

Com o advento da gestão Lula, já no contexto atual, parece-nos relevante o modo como, ao final deste período de mais ou menos 30 anos, a participação vem sendo operacionalizada e agregada, de modo consensual, como regra ou conduta privilegiada no estabelecimento de programas e ações para a provisão ou promoção de melhorias nas condições de moradia para os pobres. Desde as diretrizes mais amplas da Política Nacional de Habitação, já articuladas lá atrás no Projeto Moradia e atualmente à espera de melhores usos, pelas mãos do PlanHab, passando particularmente pelas orientações fundacionais do Fundo e do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – decorrência de uma conquista dos movimentos por moradia dos anos 1980, lastreada por uma cifra significativa de assinaturas para um projeto de iniciativa popular que propunha a criação de um Fundo Nacional de Moradia Popular – até chegarmos nas diretivas e orientações para elaboração dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social – os PLHIS municipais e estaduais, com suas regras para elaboração normatizadas e definidas em manuais e cursos à distância, redigidos e promovidos pelo Ministério das Cidades –, o argumento *participacionista* vem se consolidando sem muitos questionamentos como pré-requisito programático e argumento de justificação de qualquer política habitacional no país – seja qual for a matriz cromática do agente político que a promova.

É no *Manual para Apresentação de Propostas para solicitação de Apoio à Elaboração de Planos Habitacionais de Interesse Social* – uma das ações formuladas pelo Ministério das Cidades, através de sua Secretaria Nacional de Habitação, orientada para o apoio ao planejamento das iniciativas municipais e estaduais para a provisão e a melhoria da moradia para os mais pobres – que se explicitam as dissonâncias e tensões entre *centralização* e *descentralização*, nos termos que nos referimos até aqui. Com efeito, da forma como aparece no Manual, a participação como "formalização democrática" aparece singularmente condicionada e regulada por uma série de recursos e mecanismos que permitiriam, por exemplo, a aferição até mesmo do grau em que essa formalização se realiza.

Já na apresentação aparecem definidos os agentes, tudo conforme reza a legislação sobre o assunto:

> Este manual tem como objetivo apresentar à administração pública municipal, estadual e do Distrito Federal os fundamentos técnicos da Ação de Apoio à Elaboração dos Planos Habitacionais de Interesse Social do Programa de Habitação de Interesse Social,... Somente poderão participar Estados, Distrito Federal e Municípios não contemplados na mesma ação na seleção 2007. (MCidades, 2010, p.3)

Este Manual – e, ao fim e ao cabo, o Programa – dirige-se à administração pública estatal: cabe a ela o planejamento de todas as ações voltadas para o cuidado com os problemas habitacionais dos municípios e estados brasileiros. No entanto, é clara a recomendação de que esse planejamento seja realizado sob os auspícios do "controle social" e sob regime de "gestão democrática". Parece-nos significativo encontrar aqui, novamente, esta oscilação entre *centralização* e *descentralização* e assim se esboçarem os mesmos contornos do dilema entre *participação popular efetiva* e as constrições a que está submetida a *gestão pública* a que nos referimos anteriormente. No contexto das Diretrizes que orientam a apresentação das propostas para obtenção dos recursos disponibilizados pelo FNHIS para a formulação dos Planos, comparecem, logo no início, as seguintes recomendações:

> a) incentivo à *gestão democrática* e ao *controle social*, por meio de processos participativos no planejamento e na gestão do setor habitacional, especialmente no que tange à habitação de interesse social;
>
> b) sensibilização e estimulo à *participação de todos os agentes públicos e privados*, da sociedade organizada, dos setores técnicos e acadêmicos na formulação e implementação do Plano Habitacional de Interesse Social" (MCidades, 2010, p.3, grifos nossos)

Se considerarmos a posição dos agentes privados em relação aos agentes públicos, poderíamos afirmar que se trata de assegurar uma ampla mobilização dos dois lados em questão. No entanto, todos os agentes, públicos ou privados, são tratados da mesma maneira, quando sabemos que

alguns desses agentes – particularmente os privados – são infinitamente mais fortes e organizados do que outros. Mesmo entre os agentes públicos, sabemos todos que alguns gozam de maior peso político que outros, tendo em vista uma série de contingências que lhes conferem maior ou menor poder.

Ainda nas Diretrizes, recomenda-se a

> h) promoção e apoio aos governos estaduais, municipais e do Distrito Federal para a criação de Fundos de Habitação de Interesse Social e seus respectivos Conselhos Gestores, de forma que o Plano Habitacional de Interesse Social seja o instrumento para a tomada de decisão do Conselho Gestor do Fundo de Habitação de Interesse Social.

O que está em jogo é a perspectiva de acesso a recursos: parece-nos que uma quantidade significativa dos municípios que vêm desenvolvendo seus Planos promove uma 'arquitetura de fachada' institucional que apenas disfarça a engenharia do cálculo de acesso aos fundos públicos. Assim, de olho nos recursos do FNHIS, articula-se uma rápida adequação da estrutura organizacional da prefeitura que, para todos os efeitos, corresponde integralmente às exigências do Programa: criam-se Fundos de Habitação de Interesse Social sem nenhum comprometimento de recursos locais, registrados nos orçamentos municipais; criam-se Conselhos Gestores de Fundos que não dispõem de fundos para gerir – e, consequentemente, deixam de reunir razões para sequer serem regularmente convocados.[11]

> a) a elaboração ou revisão do Plano Habitacional de Interesse Social prevê três etapas obrigatórias descritas a seguir, correspondendo a cada uma delas, como resultado, um produto específico [a saber: Proposta Metodológica / Diagnóstico do Setor Habitacional / Estratégias de Ação].
>
> b) caberá ao Município, DF ou Estado definir como se dará a discussão e pactuação das etapas que compõem o PLHIS com a sociedade, podendo utilizar, para tanto, as instâncias de participação já constituídas;
>
> c) é de fundamental importância a discussão e pactuação das etapas de elaboração ou revisão do PLHIS em conselhos com finalidade compatível à disposta na Lei nº. 11.124/2005, e no Conselho Gestor do Fundo Local de Habitação de Interesse Social, nos locais onde já estiver constituído. (MCidades, 2010, p.5)

[11] Cabem aqui algumas ressalvas: há diversas situações em que o PLHIS parece conseguir catalisar o que pretende o Manual. É o caso de municípios que têm já uma longa experiência em mobilização popular, inúmeros grupos e movimentos articulados à questão habitacional, alguma tradição na inversão de recursos próprios para aplicação em ações e programas de moradia etc. É o caso de Diadema, por exemplo, na RM da Grande São Paulo: lá o processo vem sendo tão discutido e compartilhado que já se arrasta, pelo menos, desde janeiro de 2008, quando o grupo de assessoria técnica USINA – do qual participa um dos autores deste artigo – foi convidada a apresentar proposta para prestar consultoria na elaboração do PLHIS para aquele município.

A rotinização das etapas de elaboração do Plano prescreve – inclusive como condicionante de sua aceitação – a "discussão e a pactuação" com a sociedade, desde os procedimentos metodológicos, dos diagnósticos e prognósticos até as diretrizes e propostas de estratégias de ação, através de instâncias de participação já existentes – ou que se criem para cumprir tal tarefa. Tal matéria deve ser prevista, inclusive, na Proposta Metodológica: dentre os produtos requisitados para cumprimento desta etapa, demanda-se explicitar

> e) a estratégia de comunicação, mobilização e participação da população, com a identificação dos diferentes atores;
>
> f) as formas de dar publicidade ao início e ao término dos trabalhos com a apresentação da equipe e dos mecanismos de participação popular e de acesso às informações;
>
> g) o cronograma de eventos de discussão com a sociedade, com mapeamento das atividades. (MCidades, 2010, p.5)

Ora, há uma diversidade bastante grande entre municípios brasileiros e, via de regra, podemos constatar uma razoável inadequação entre o *requisito participacionista* e a *realidade das circunstâncias de participação* e envolvimento da população no debate sobre a moradia. Parece que o que inspira a formulação deste requisito são situações mais metropolitanas, digamos assim, onde existe um razoável engajamento de setores da população em movimentos ou instâncias de participação. No entanto, o que temos encontrado, mesmo em cidades de porte médio, é uma singular afasia: dá-nos, por vezes, a impressão de que o problema não existe. E o dilema se explicita no momento de comprovar – como determina o Manual – a participação popular: ao enviar os produtos à CEF – a quem cabe, na condição de Agente Operador do Programa, a responsabilidade por "acompanhar e atestar a execução do objeto das contratações efetuadas" (MCidades, 2010, p.10) – deve-se encaminhar também um "relatório contendo memória e material comprobatório da participação popular, com lista de presença do(s) evento(s) e fotos" (MCidades, 2010, p.5). Há que se considerar que se trata de uma exigência, pelo menos, discutível: o que pode atestar um *pacto*, algumas fotos de gente reunida e uma lista de presenças?

Por fim, parece que o modo como a participação é "reificada e transferida para o âmbito limitado do instrumental imediato", como asseverava Gabriel Bolaffi, confirma, novamente, esta permanente disjunção entre *descentralização* e *participação como "formalização democrática"*. Talvez algumas pistas, procuradas em contextos precedentes permitam-nos, novamente, perscrutar a questão que nos move: deve haver um argumento original que sinalizaria a essência do que significa, de fato, a participação dos indivíduos em ações coletivas que envolvem a tomada de decisões que interessam ao coletivo destes indivíduos. É o que perseguiremos adiante.

2. Participação na arquitetura na segunda metade do século XX

2.1 O debate internacional nos anos 60: o corolário participacionista como alternativa à produção em massa

Pode-se dizer que a participação entra definitivamente no debate europeu nos anos 1960, quando a indústria da construção civil está mais ativa do que nunca e os resultados da reconstrução emergencial das cidades no pós-guerra começam a ser questionados. Segundo Royston Landau, “era um tempo em que o debate genuino sobre essa produção e sobre uma arquitetura do futuro começava a emergir da euforia auto-elogiosa do fim dos 40 e início dos 50”. (Landau, 2003, p. 9). Na contramão dos projetos habitacionais convencionais aparecia a crítica da produção em massa (questionando os enormes conjuntos habitacionais), que leva a duas outras críticas: do processo de projeto tradicional (questionando a separação entre projeto, construção e uso) e dos procedimentos construtivos (questionando a divisão do trabalho).

Os profissionais à frente de tal debate são, em sua maioria, pessoas que foram jovens durante a guerra e que haviam se envolvido no debate acadêmico no fim dos anos 50, tais como Lucien Kroll, Ralph Erskine, Christopher Alexander, Giancarlo de Carlo, John Turner, Bernard Rudofsky, Hassan Fathy, Walter Segal, Nicolas John Habraken e Yona Friedman, para mencionar apenas alguns. Eles não só se envolveram nas discussões teóricas, como tentaram projetar e construir usando alguma forma de participação, ainda que de maneiras bem distintas.

A crítica da produção habitacional em massa sem possibilidade de customização e expansão individuais, levou Kroll, Erskine e Alexander a trabalhar com a participação direta dos usuários. Porém, a participação foi abordada apenas como forma de personalizar os edifícios para seus usuários, como é o caso do projeto de Kroll para a moradia estudantil (La Meme) na Universidade de Louvain, o conjunto habitacional Bykers Wall de Erskine e os projetos habitacionais de Alexander em Nagoya e Mexicalli (Alexander, 1994 e 1985). O problema dessa abordagem é que o espaço personalizado acaba sendo projetado para acomodar as demandas específicas dos usuários em determinado momento, tornando as mudanças futuras tão difíceis quanto em edifícios tradicionais. Esses processos falham por não levarem em conta que os participantes podem se mudar e dar lugar a outras pessoas com demandas e gostos muito distintos, além de não contemplarem mudanças na própria composição familiar dos habitantes originais, que sempre acontecem com o tempo. Ainda assim, a diversidade resultante torna os espaços mais apropriados para diferentes usuários do que os espaços produzidos em massa.

Essas iniciativas são contemporâneas do espírito otimista e igualitário de 1968, associado à desilusão com os supostos ideais sociais do Movimento Moderno que não se concretizaram. É de De Carlo a frase que sintetiza esse momento: “A arquitetura é por demais importante para ser deixada para os arquitetos”. (De Carlo, 1969) De Carlo vê a arquitetura como uma atividade baseada no consenso, o que é contrariado pelos resultados dos projetos de habitação de massa que coroavam o Movimento Moderno.

Turner compartilha esse espírito crítico ao Movimento Moderno e propõe que se transferisse todo o poder para o usuário (Turner, 1976). Ele introduz uma importante distinção entre projeto (que predetermina ações) e planejamento (que estabelece limites para que as ações aconteçam espontaneamente) e defende a produção do espaço baseada na ideia de planejamento. Ainda que a proposta pareça ideal, a falta de antecipação do contexto político de apropriação desse ideal de autonomia acaba dando margem ao *participacionismo institucionalizado*, como discutimos anteriormente.

As ideias de De Carlo e Turner ecoam o Rudofsky de *Architecture without architects* (1964). Contudo, Rudofsky não faz uma crítica direta à produção habitacional de massa nem propõe uma abordagem alternativa para tal produção; ele simplesmente coloca em evidência a produção vernacular, que era na maioria das vezes autônoma. Em 1977, Rudofsky leva isso ao extremo em *The prodigious builders*, “notas para uma história natural da arquitetura com atenção especial àquelas espécies que são tradicionalmente negligenciadas ou francamente ignoradas”. Os construtores de que Rudofsky fala não são alienados, embora negligenciados pela história convencional da arquitetura. A crítica da divisão do trabalho fica implícita na narrativa.

Fathy, num esquema de mutirão em Nova Gurna, resgata o conhecimento ancestral de seu próprio povo, apropriando-se de materiais tradicionais, como o adobe, e de processos construtivos ancestrais, como a abóbada Núbia, construída sem cimbramento, ‘devolvendo-os’ como arquitetura. Contudo, ainda que a participação seja respeitosa das tradições locais e garanta o acesso do povo à informação e aos processos de decisão, há uma forte presença do arquiteto (autor) na mediação do processo. A participação acontece mais pela escassez de recursos do que por engajamento dos usários. A comunidade de Gurna recusou parte do trabalho do Fathy, muitos abandonaram o local e voltaram para perto de seus mortos.

Num contexto totalmente distinto de Nova Gurna, na sociedade londrina industrial, Walter Segal propõe um método construtivo (Métod Segal) com uso de materiais que se encontram à mão (nas lojas “faça-você-mesmo”). A crítica da produção de massa, no caso de Segal, foca a dificuldade de indivíduos e pequenos grupos construírem suas próprias casas usando materiais e processos construtivos tradicionais. O Método Segal que tem por base um sistema modular com estrutura e vedação em madeira associada a outros materiais cotidianos, poderia ser facilmente adotado por qualquer grupo. O problema de tal método é que reforça a separação clara entre planejamento e construção. Todo o planejamento precisa ser feito antes da construção com a ajuda de um técnico do *Walter Segal Self-Building Trust*, e só então é construído. Contudo, a construção pode ser facilmente adaptada para propiciar flexibilidade espacial, como mostrado por John Mckean, com o exemplo da remoção de todas as paredes internas de uma das casas para uma festa e sua remontagem depois da festa gastando apenas duas horas (Mckean, 1989). Além dessa flexibilidade, que não é encorajada pelos arquitetos que planejam os espaços, a vantagem e o foco da proposta de Segal estão na facilidade de participação, ou seja, qualquer pessoa pode

tomar parte tanto nas etapas de decisão quanto, principalmente, na construção e ampliação de sua própria casa.

Em vez de propiciar participação individual no projeto e construção, Habraken propõe dois estágios de construção: primeiro o suporte, que inclui tudo o que é supostamente de decisão coletiva; e segundo o recheio, que inclui tudo o que é supostamente de decisão individual, ou seja, o que será personalizado. Habraken concluiu que com 10% de flexibilidade no espaço fixo era possível garantir 90% das mudanças requeridas, ou seja, garante-se que o usuário possa tomar a miaioria das decisões que lhe dizem respeito individualmente. Contudo, mesmo que este sistema seja pensado para propiciar maior flexibilidade que o processo participativo personalizado de Kroll, Erskine e Alexander, ele ainda leva a um resultado muito próximo do tradicional produto acabado, já que com o recheio instalado não é fácil alterar o espaço. A vantagem de tal sistema modular é garantir que a produção de massa seja possível sem um resultado homogêneo, contemplando uma gama de possibilidades para atender famílias distintas.

Friedman, por sua vez, critica o sistema usual (*le circuit rompu*), em que o arquiteto funciona como tradutor de uma demanda genérica (de um homem fictício) para um espaço “tipo” produzido em massa. Ele propõe a substituição de tal sistema pelo *circuit brouillé*, em que o arquiteto media as vontades individuais na composição do coletivo. Esse projeto culmina com a retirada do arquiteto do sistema de mediação, com a proposta da Flatwriter (máquina de escrever apartamento), que pretendia possibilitar ao usuário projetar seu próprio apartamento (Lebesque, 1999). A máquina era programada com o conhecimento técnico do arquiteto e o usuário era informado das consequências individuais e coletivas das relações espaciais a partir de suas escolhas durante o processo de projeto. Friedman traz o usuário para o lugar do arquiteto, criando uma interface que auxilia o usuário a tomar decisões sobre seu espaço. Tal interface, contudo, também gera um produto acabado a ser construído tradicionalmente.

Nos casos de Kroll, Erskine, Alexander, De Carlo, Fathy, Habraken e Friedman, a participação acaba por trazer o usuário para trabalhar com o arquiteto ou para substituí-lo. Os projetos produzidos, ainda que com certo grau de flexibilidade, são de espaços acabados, com pouca ou nenhuma mudança no processo tradicional de projeto baseado na divisão do trabalho e na clara separação entre as etapas de projeto, construção e uso. A grande vantagem de tais processos participativos é a preocupação com a satisfação do usuário, o que não era o foco da produção de habitações em massa.

Já o processo de participação discutido por Rudofsky foca o construtor e sinaliza uma mudança nas relações sociais de produção. Similarmente, o método Segal difere dos processos participativos mencionados acima no que concerne a base do processo de projeto. Começa a ser possível uma certa simultaneidade entre projeto, construção e uso, ainda que o sistema burocrático (arquitetos e instância legal de aprovação de projeto para construção) pressione para que haja a divisão clara das etapas e a construção acabada. A proposta de autonomia de Turner,

se levada a cabo em sua radicalidade transferindo todo o poder para os usuários, pode ser capaz de alterar a estrutura que garante o poder dos técnicos e de vislumbrar o desmantelamento da rígida separação entre projeto, construção e uso.

No âmbito de projetos comunitários a participação também está presente. Alexander é um dos primeiros a sistematizar um experimento de planejamento paulatino com participação coletiva: o planejamento do Campus da Universidade de Óregon. Esse trabalho colaborou com uma matriz de padrões (*Linguagem de Padrões*) que, a partir de sua combinação, informa futuros projetos. Assim como Friedman, Alexander cria uma interface que permite a mediação objetiva no lugar da mediação do arquiteto condicionada à subjetividade, à boa vontade e à empatia.

Analisando quatro métodos celebrados atualmente para planejamento comunitário interativo do ambiente urbano (Community Action Planning desenvolvido por Nabeel Hamdi; Planning for Real desenvolvido por Tony Gibson e the Neighbourhood Initiatives Foundation; Goal Oriented Project Planning desenvolvido pela German Agency for Technical Cooperation; and Urban Community Assistance Team, desenvolvido a partir da metodologia do American Institute of Architecture) não surpreende que todos eles, apesar das boas intenções e resultados — se comparados com o que a comunidade tinha antes — sejam baseados no processo tradicional participativo mediado.[12] Se os recursos financeiros não são muito escassos, as intervenções estruturais tendem a reproduzir estruturas convencionais: macro intervenções dependentes do Estado para manutenção futura. Se os recursos financeiros são escassos, intervenções são mais sustentáveis, embora nunca desenvolvidas autonomamente pelos diretamente interessados. Até mesmo quando o princípio de 'pequena mudança' proposto por Hamdi é observado, a mediação é um mal constante (Hamdi, 2004, p. xxiii). Hamdi menciona que nunca é contatado por uma comunidade, pois o contato inicial é sempre externo, seja governo, ONG, suas conexões internacionais ou agência internacional. Assim, as necessidades prioritárias da participação comunitária passam a ser as do cliente financiador, das relações entre este o e governo local, e as necessidades do governo local (Hamdi, Toker and Toker, 2006, p. 126). Os usuários muitas vezes são apenas informantes ou palpiteiros num processo dito participativo, cujo grau de participação depende da boa vontade do mediador. Ainda assim, as experiências de planejamento participativo vem sendo celebradas como solução, contrapostas à rápida deterioração das comunidades planejadas sem participação.

Há uma distinção clara entre os processos participativos propostos nas políticas públicas e a participação proposta por arquitetos no projeto e na construção. A participação nos Planos Diretores e PLHIS no Brasil – como já visto – resume-se, na maioria das vezes, a consultar e informar a comunidade, tornando-se meramente um mecanismo burocrático imposto por lei, cumprindo o papel de quebrar possíveis resistências da comunidade. Carole Pateman chama esse tipo de "pseudo-participação" que "abarca técnicas usadas para persuadir empregados a aceitar decisões que já foram tomadas". (Pateman, 1970, p. 68) Os resultados de tais Planos

[12] Para mais informações dos quatro métodos, ver http://web.mit.edu/urbanupgrading/upgrading/issues-tools/tools/Interac-Comm-Plan.html

raramente mencionam a participação popular na gestão dos empreendimentos, seja no projeto ou na construção; ou seja, resultam na reprodução da produção heterônoma excluindo os diretamente interessados das decisões sobre seus espaços cotidianos.

Já a participação proposta pelos arquitetos, ainda que numa escala menor e subordinada aos planos urbanísticos (Planos Diretores, Leis de Uso e Ocupação do Solo, Planos Habitacionais ou outros), pretende de alguma forma que os diretamente interessados participem da produção de seus espaços. Há que se considerar, contudo, que tal participação também não é emancipatória, pois como mostra Garry Stevens, os arquitetos (e seus clientes) estão submetidos a relações de poder sem que estejam totalmente conscientes disso. Tal submissão inconsciente garante que seja justificada e mantida a dominação dos dominadores via arquitetura. (Stevens, 2002, pp. 87–88). Assim, reproduz-se também no âmbio da arquitetura o participacionismo, na forma de participação parcial, para usar o termo de Pateman (1970, p. 68), embora com diferentes graus de engajamento e motivações bem distintas da pseudo-participação das políticas públicas.

3. Genealogia da participação

3.1 A origem política da participação nos movimentos burgueses

A participação da população em geral no cenário político moderno tem origem mais notória no programa revolucionário do então chamado “terceiro estado” (*tiers état*) contra o parasitismo de clero e nobreza (primeiro e segundo estado, respectivamente) na França do Antigo Regime. Em fins do século XVIII, o terceiro estado abrange 98% da população francesa, incluindo desde a alta burguesia até artesãos, comerciantes, camponeses e assalariados, além dos pobres urbanos inteiramente desprovidos. A estrutura dos três estados ou estamentos define os votos na Assembleia dos Estados Gerais: cada estado tem um único voto. Quando Luis XVI convoca a Assembleia em 1789, cedendo a pressões da nobreza e com o objetivo inicial de solucionar a crise econômica, já surgem especulações acerca da criação de um quarto estado, que representaria trabalhadores assalariados, indigentes, enfermos e necessitados. O arquiteto Louis-Pierre Dufourny de Villiers os chama de “o estamento sagrado dos desafortunados” e redige um pleito (*Cahiers du quatrième Ordre*) para que tenham seus próprios deputados na Assembléia (BOSSAN, 1991).

É conhecida a história que leva da Assembleia dos Estados Gerais até a Assembleia Nacional Constituinte e dá origem à monarquia constitucional francesa de 1791: o terceiro estado protesta contra a desproporção de sua própria representação e consegue, num primeiro momento, dobrar o número de deputados, sem alterar o voto único. Ele então convida clero e nobreza a participarem de suas reuniões internas, conquista a adesão de uma parcela significativa desses estados e, por fim, declara a Assembleia Nacional Constituinte com o voto por cabeça, que Luis XVI é obrigado a acatar. Interessa observar que 40% dos deputados são juristas e detentores de

cargos públicos, 25% são membros do clero, 18% são militares nobres e apenas 17% é composto por abastados artesão, comerciantes e de alguns poucos camponeses ou pequenos proprietários rurais; os trabalhadores urbanos não têm nenhuma participação direta. No entanto, é a pressão popular do lado de fora da Constituinte que acaba forçando a decisão pela *Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen* (conhecida como declaração de direitos humanos, embora só dissesse respeito aos homens). Ela define a liberdade e igualdade de todos os cidadãos perante a lei, mas também torna inquestionável o direito à propriedade privada, instituindo a estrutura fundamental necessária ao desenvolvimento da sociedade burguesa. Além disso, a mobilização da população urbana e rural a partir do Clube dos Jacobinos, de adesão muito ampla e variada, é decisiva para a nova Constituição.

Não caberia aqui detalharmos os meandros das fases subsequentes da Revolução e de seus muitos agrupamentos e reagrupamentos políticos até 1799. Fato é que, depois das conquistas iniciais, se inicia de imediato a cisão entre a alta burguesia e os demais membros do antigo terceiro estado. Do Clube dos Jacobinos saem, já em julho 1791, os *feuillants,* que querem encerrar a revolução, satisfeitos com a transformação da monarquia absoluta em monarquia constitucional. Apenas três meses depois, as sessões do Clube passam a ser abertas ao público, num processo paulatino de popularização. Mais tarde, já na Convenção (1792-1794), estabelece-se também um conflito com os girondistas, republicanos de origem mais intelectualizada, afinados com os interesses da burguesia e não dispostos a levar as inovações – de uma real igualdade de toda a população – às últimas consequências. Os jacobinos passam a pleitear por democracia direta, alinhando-se com os *montagnards*, a esquerda mais radical que antes era apenas uma de suas facções, até se desmanchar no período do Terror (1793-1794). Com a execução de Robespierre, o fechamento do Clube dos Jacobinos e a repressão das últimas revoltas populares entre 1794 e 1795, a Revolução adquire definitivamente o caráter de revolução burguesa.

O recurso a uma aliança com a população urbana mais pobre só ressurge na França muito brevemente em 1830, diante da ameaça absolutista de Carlos X. Ela termina em poucos dias, com a substituição do rei por Luís Filipe I, o chamado “rei burguês”, e a repressão das revoltas populares anteriormente incitadas. Apenas na década de 1840 a oposição entre burguesia e proletariado se delineia claramente no cenário político. No caso da França, a burguesia recorre pela terceira vez a uma participação mais ampla da população nos acontecimentos políticos, para se livrar do rei que havia posto no poder alguns anos antes.

O que aqui nos importa é o modo como se delineiam os impasses gerados pela transformação da burguesia revolucionária em classe dominante conservadora: trata-se de vislumbrarmos, nos conflitos decorrentes desta inversão de papéis, as raízes do *participacionismo*. O convite à participação teria, então, origem no programa revolucionário burguês – contra o parasitismo da nobreza do Antigo Regime. Com sua derrocada, o percurso teria se bifurcado: enquanto a burguesia assume e se aboleta como classe dominante e conservadora, o proletariado passa a lutar sozinho por uma mudança radical nas estruturas sociais – uma mudança rumo a um ideal de

autonomia efetiva em relação a qualquer instância formalizada de poder discricionário. Mas a imunização de qualquer demanda de acesso efetivo ao poder acaba por instrumentalizar a própria organização do proletariado, tornando-a mera instância de compartilhamento de pleitos, sem que se altere o núcleo duro do poder. Dessa forma, para além de sua legitimação, a *participação* como "formalização democrática" tem sido, desde então, o argumento preferido para a justificação do estado burguês, justamente porque passa pela composição consensual e não conflitiva *entre as partes* que compõem a sociedade, como se fosse um jogo entre iguais.

Resta-nos ainda confabular por quais caminhos esta concepção de participação – e não outras – acabou prevalecendo: a participação, pelo tanto que se inocula como 'argumento de verdade democrática', acaba assumindo contornos de uma espécie de 'religião natural', sem que, contudo, diga respeito, efetivamente, à pura razão que poderia, eventualmente, conduzi-la como práxis de liberdade. Ora, era necessário estabelecer mecanismos – ou *dispositivos*, como sugere Agamben, a partir de uma leitura sua de Foucault – que fizessem tornar natural o que se instituía como positivo – de aí, como razão histórica. Com efeito, a democracia, se por um lado aparece como *dispositivo* – como *oikonomia* em sentido estrito (corpo de discursos, corpo jurídico, de práticas políticas, de processos de gestão etc) – que agrega e permeia a justificação dos controles e submissões por ele operados, por dentro dela irrompe o prelado da *participação*, cuja prelazia se impõe como argumento inquestionável de positividade histórica. Ou seja, negá-la (ou negativá-la) é quase como cometer uma heresia irreparável, tão grave como praticar a bruxaria na Idade Média ou negar a santidade do papa. Por isso, uma espécie de fundamentalismo participacionista parece renovar-se permanentemente, dispondo novas regras para a "formalização democrática".

3.2 A origem religiosa da participação na Reforma protestante

Para todos os efeitos, a ideia da participação tem origens mais longínquas, que se estendem para além dos eventos que sacudiram a Europa entre finais do século XVIII e meados do XIX: Henkel e Stirrat (2001) lembram que ela comparece não só nos movimentos burgueses contra a aristocracia, como também no contexto da Reforma protestante. Ali a participação significa, em primeiro lugar, participação na graça divina e, em segundo, a possibilidade de leitura da Bíblia e compreensão da missa, ambas vertidas do latim para a língua vulgar. Finalmente, ela significa também uma administração baseada no princípio da subsidiariedade: instâncias superiores ou centrais devem intervir somente em questões que não podem ser resolvidas pelas instâncias inferiores.

Tem-se, portanto, uma inversão da estrutura de representações. Na igreja católica, a representação se faz de cima para baixo: sacerdotes são representantes ou 'braços' de autoridades maiores, assim como o Papa é representante de Deus na Terra. Na nova igreja luterana, a representação se faz de baixo para cima, de modo que sacerdotes são representantes

das instâncias menores. Assim, eles não têm privilégio de acesso à graça divina, nem muito menos podem negociá-la à maneira da venda de indulgências então amplamente praticada pela igreja católica. Escritos de juventude de Lutero até incluem o conceito mais antigo de sacerdócio universal (na forma de sacerdócio de todos os batizados), suprimindo a função mediadora de santos, apóstolos, profetas e sacerdotes entre o pecador e Deus. Mas depois de sua radicalização em práxis política por Thomas Müntzer, líder da Guerra dos Camponeses (1524-26), esse princípio não é incorporado às *Confissões de Augsburgo* (1530).

Esse último ponto nos parece especialmente interessante para traçar a analogia entre o participacionismo introduzido pela Reforma e os modelos mais recentes de participação nas políticas públicas. Por um lado deixa de vigorar a contabilidade de pecados e boas ações mediada pela igreja, a acumulação de 'pontos' em Roma para o dia do juízo final. Mas por outro lado o indivíduo também não tem autonomia para, por assim dizer, negociar sua salvação diretamente com Deus. Como reza o princípio *sola fide,* a graça se alcança somente pela fé e segundo critérios incompreensíveis aos seres humanos. Cumprir a própria destinação (inclusive profissional) na comunidade dos fiéis é um pressuposto para isso, mas não é suficiente. O indivíduo tem não apenas o direito mas o dever de participar ativamente de uma estrutura social, sem que lhe seja dada a possibilidade de modificá-la.

Essa estrutura remete à noção de *communitas* e seus derivados comum, comunitário, comunismo e comunicação, cuja raíz é *munus,* a obrigação. Roberto Esposito aponta que, nesse sentido, *communitas* é o oposto de *immunitas*, a imunidade.

> [...] *communitas* é a totalidade de pessoas unidas não por uma "propriedade", mas justamente por uma obrigação ou uma dívida; não por adição mas por subtração; por um limite que se configura como ônus. [...] Se *communis* é aquele que é demandado a realizar um ofício - ou a doação de uma graça -, pelo contrário, chama-se imune aquele que não precisa exercer nenhum ofício [...]. Enquanto a *communitas* se mantém unida pelo sacrifício da *compensatio*, a *immunitas* implica o beneficiário da *dispensatio.* (ESPOSITO, 2010, p.6)

Esposito chega a propor que a categoria da *imunidade* seria mais fundamental para explicar a modernidade do que noções como *secularização* e *racionalização*. Para ele, o projeto moderno é dirigido contra os *munera,* as obrigações não "re-muneradas" de cada um com os demais, que tolhem a autonomia dos indivíduos. A contraposição proposta por Tönnies no final do século XIX entre comunidade e sociedade (e, por extensão, entre comunismo e socialismo) também implica essa ausência de individualidade: enquanto a comunidade seria uma união de pessoas que entendem a si mesmas apenas como partes de uma coletividade à qual servem incondicionalmente, a sociedade se comporia de *indivíduos* orientados pelos seus próprios interesses e que instrumentalizam uns aos outros.

Se entendermos, contra Max Weber, que o capitalismo surge na Itália católica do Renascimento, pode-se interpretar a Reforma como uma tentativa de restituição da *communitas* em meio a um contexto já individualizado. A individualização é um processo que se inicia na Europa durante a Idade Média. Ela pode ser definida, com Archer, como “a representação do mundo, não a partir do grupo ao qual pertence o indivíduo, mas a partir da sua própria pessoa” (ARCHER, p.22). Em outras palavras, a participação seria então um compromisso entre indivíduos que já se entendem como tais e a tentativa de, novamente, engajá-los num contexto que não os “re-munera” mas, quando muito, os gratifica (via graça divina).

4. Crítica da participação e autonomia

O esboço de uma genealogia da ideia de participação, desde as políticas atuais até a Revolução Francesa e a Reforma protestante, passando pela mobilização dessa ideia nas políticas brasileiras de fins do século XX e no cenário internacional da arquitetura dos anos 60, mostra pelo menos dois aspectos importantes. O primeiro é o fato de, quando praticada entre instâncias desiguais, a participação ser mais útil aos grupos que a promovem ou permitem do que aos grupos que a acatam. As sucessivas grandes e pequenas revoluções burguesas demonstram que alianças via participação, seja com elites obsoletas ou com a população mais pobre, fortalecem aquele que faz as regras do jogo. Em lugar do enfrentamento, promove-se uma aparente conciliação, porém justamente sem que sejam transformadas as estruturas que dão origem ao antagonismo.

O segundo aspecto reforça esse primeiro: a participação equivale à inserção do indivíduo - que também seria capaz de se rebelar - numa estrutura dada de obrigações e deveres pelos quais ele não espera nenhuma contrapartida segundo as regras do mercado. Sua gratificação é, antes, de ordem simbólica ou transcendente; ela se põe num plano diverso da disputa entre indivíduos modernos, “imunizados” contra as obrigações “gratuitas”. Assim, o caráter doutrinário da participação na Reforma protestante não foi extirpado dos eventos participativos nem mesmo no início do século XXI. Assim como as religiões, também a participação captura motivações humanas potencialmente subversivas - solidariedade, cooperação, revolta etc.

Essas características, juntamente com as aplicações concretas do argumento participacionista e sua consolidação em políticas nacionais e internacionais, permitem interpretar a participação como um *dispositivo* no sentido proposto por Agamben. Dispositivo, para Agamben, é "qualquer coisa que tenha de algum modo a capacidade de capturar, orientar, determinar, interceptar, modelar, controlar e assegurar os gestos, as condutas, as opiniões e os discursos dos seres viventes" (Agamben, 2009). Dispositivos se expressam em práticas *positivadas*, isto é, historicamente determinadas em seus conteúdos ao ponto de uma paralização do próprio processo que está na sua raiz: o desejo “demasiadamente humano de felicidade”. “A captura e a

subjetivação deste desejo, numa esfera separada, constituem a potência específica do dispositivo" (Agamben, 2009).

A "esfera separada" em que se põe a participação é a norma, o Manual do PLHIS, a regra do Programa. A participação institucionalizada equivale à captura de determinadas práticas (autogestão, autonomia ou mesmo participação em sentido lato) pela ordem dos dispositivos vigentes, frente aos quais a identidade perde opacidade, densidade e textura. O indivíduo, tão envolvido com todas as subjetividades que assume, permite a consagração de sua autonomia, que ascende à esfera sagrada da pura "gestão" – um campo onde reina o controle, a condução vigiada de procedimentos e a as ordens das estratégias de ação. É justamente nestes termos que a autonomia perde sua capacidade de apropriação: deixa de ser "propriedade dos homens", disposta ao seu uso pleno.

Ocorreu, sim, um efetivo processo de descentralização das ações, convocando os municípios, entre os entes federados, à responsabilidade direta pela condução da política habitacional. Também ocorreu uma efetiva flexibilização nos núcleos antes impermeáveis de gestão, permitindo, agora de forma institucionalizada, a participação de instâncias regulares de organização popular (associações e coletivos locais e regionais, centrais de movimentos – tipo UNMM, MNLM, MTST ou mesmo MST – através de um sem número de conselhos, também estruturados nos âmbitos locais, regionais e nacional). Mas, quanto mais canais e instâncias são colocadas ao exercício da participação, mais clara fica a impressão de um certo fastio, de um certo esgotamento do vigor movimentista, a ponto de reconhecermos já o brotar de um comportamento niilista – ou cético, numa perspectiva mais branda.

Agamben se pergunta como faríamos para enfrentar a proliferação dos dispositivos em tempos de capitalismo avançado, quando, cada vez mais, nossos corpos, gestos e pensamentos vêm sendo modelados por eles - não por acidente, mas como resultado do próprio processo que nos faz humanos. Ora, contra a consagração, a profanação. "Profano, diz-se, em sentido próprio, daquilo que, de sagrado ou religioso que era, é restituído ao uso e à propriedade dos homens." No embate entre os indivíduos e os dispositivos, a participação pode ser um processo de subjetivação legítimo e mesmo um contributo à possibilidade de autonomia. Para isso, no entanto, é preciso desmanchar sua sacralização em norma e seus desdobramentos automatizados em infinitos mecanismos de ação; é preciso "des-positivar" o pressuposto da participação, tirando-lhe os conteúdos determinados e recuperando algo de suas possibilidades de transformação social – participação, de fato, exige trabalho duro, embate de opiniões, defesa de argumentos e, certamente, algum conflito. Na produção do espaço isso implicaria a criação de instrumentos de conteúdo não determinado (não positivo), agora rumo à autonomia.

Referências bibliográficas

AGAMBEN, G. **O que é o contemporâneo? e outros ensaios**. Chapecó, Argos, 2009.

ALEXANDER, C. **A pattern language**. London: Oxford University Press, 1977.

ALEXANDER, C. **The Oregon experiment**. London: Oxford University Press, 1988.

ALEXANDER, C. ***The production of houses.*** Oxford and New York: Oxford University Press, 1985

ALEXANDER, C. **Domestic architecture**. In Doors of Perception 2, @home, 1994, http://museum.doorsofperceptiono.com/doors2/transcripts/alexano.htm

AMARAL, A., 2001

BARAVELLI, J. **O cooperativismo uruguaio na habitação social de São Paulo**. Mestrado em Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2007

BARKER, P. **Thinking the unthinkable**. In HUGHES, J. and SADLER, S.(eds.) **Non-plan: essays on freedom, participation and change in modern architecture and urbanism**. Oxford: Architectural Press, 2000, p. 2–21. [Paul Barker, Reyner Banham, Peter Hall e Cedric Price, 'Non-plan']

BOLAFFI, G. **Para uma nova política habitacional e urbana: possibilidades econômicas, alternativas operacionais e limites políticos**. In VALLADARES, L. P. **Habitação em questão**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1980 [originais de 1978]

BONDUKI, N. **Descentralização da política habitacional e a experiência de São Paulo (1989-1992)**. In **Anais do IV Seminário Ibero-Americano da REde CYTED XIV.C.** São Paulo: IPT, 2003. p. 187-196

COOKE, B. and KOTHARI, U. **Participation: the new tyranny?** London and New York: Zed Books, 2005.

COOKE, B. **Rules of thumb for participatory change agents**. In HICKEY, S. and MOHAN, G. (eds.) **Participation: from tyranny to transformation*?*** London and New York: Zed Books, 2004.

DAVIS, M. **Planet of slums**. London: Verso, 2006.

DE CARLO, G. **Architecture's public**. In JONES, P.B., PETRESCU, D. and TILL, J.(eds.) **Architecture and Participation**. Abingdon: Spon Press, 2007, p. 3-22. Originalmente publicado em *Parametro*, 1969.

ESPOSITO, Roberto. **Communitas: the origin and destiny of community**. Stanford: Stanford University Press, 2010.

FATHY, H. **Architecture for the poor: an experiment in rural Egypt**. Chicago: University of Chicago Press, 1973 (edição Egípcia 1969).

FELIPE, J., 1997

FRANK, B. **New Right / New Left: an alternative experiment in freedom**. In J In HUGHES, J. and SADLER, S.(eds.) **Non-plan: essays on freedom, participation and change in modern architecture and urbanism**. Oxford: Architectural Press, 2000, p. 32–43.

GORZ, A. **Crítica da divisão do trabalho.** São Paulo: Martins Fontes, 1996.

HAMDI, N. **Small change: about the art of practice and the limits of planning in cities**. London: Earthscan, 2004.

HAMDI, N., TOKER, U. and TOKER, Z. **An interview with Professor Nabeel Hamdi, Oxford Brookes University, Oxford, United Kingdom on "Community design today"**. In **METU Journal of the Faculty of Architecture**, Ankara: Middle East Technical University İnönü Bulvari, vol. 23, no. 2, December 2006, p. 125–30.

JONES, P. B., TILL, J. and PETRESCU, D. **Architecture and participation**. London: Routledge, 2005.

LANDAU, R. **A philosophy of enabling**. In PRICE, C. **The square book**. Chichester: Wiley, 2003, p. 9–15.

LEBESQUE, S. and van ULISSINGEN, H. F. **Yona Friedman: Structures Serving the Unpredictable**. Rotterdam: Nai, 1999.

LEFEBVRE, H. **The production of space**. London: Blackwell, 1991.

LEFEBVRE, H. **The survival of capitalism: reproduction of the relations of production**. New York: St. Martin's Press, 1976.

MAGALHÃES, P., 1987

MCKEAN, J. **Learning from Segal**. Basel; Boston; Berlin: Birkhäuser, 1989.

MINISTÉRIO DAS CIDADES / SECRETARIA NACIONAL DE HABITAÇÃO, 2010, http:// www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao (acesso em 23/05/2010).

NETTO, J. P.; BRAZ, M. **Economia Política: uma introdução crítica**. São Paulo: Cortez, 2008.

PATEMAN, C. ***Participation and democratic theory***. Cambridge: Cambridge University Press, 1970.

POMPÉIA, R. 2009

QUINTEIRO, J. **A Força do Povo em Lages: mais o que foi mesmo esta experiência?** Dissertação de Mestrado em Educação: História, Política, Sociedade, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo,1991.

REINACH, H., 1984

RONCONI, R.L. **Produção de Habitações em regime de mutirão com gerenciamento do usuário: o caso do FUNAPS.** Dissertação de Mestrado em Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 1995.

RUDOFSKY, B. **Architecture without architects: a short introduction to non-pedigreed architecture**, 1964.

RUDOFSKY, B. **The prodigious builders: notes toward a natural history of architecture with special regard to those species that are traditionally neglected or downright ignored**. 1977.

SILVEIRA, C. M. **Trabalho e Renda - Ações Institucionais de Fomento no Brasil.** Dissertação de Mestrado em Emgenharia de Produção, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1987.

STEVENS, G. **The favored circle: the social foundations of architectural distinction**. Cambridge: MIT Press, 2002.

TÖNNIES, F. **Gemeinschaft und Gesellschaft. Abhandlung des Communismus und des Socialismus als empirischer Culturformen**.

TURNER, J. **Habitação de Baixa Renda no Brasil: Políticas atuais e oportunidades futuras**. In **Revista Arquitetura IAB**, no. 68, 1968, p. 17–19.

TURNER, J. **Housing by people: towards autonomy in building environments**. London and New York: Marion Boyars, 1976.

VALLADARES, L. P. **La recherche urbaine au Bresil: bref apercu de son evaluation**. Paris: Centre de Recherches sur le Bresil Contemporain, Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, 1986.