

---

## Pesquisa bibliográfica

---

Resp.: Heraldo Vasconcellos  
Chefe do Serviço de Documentação da  
Biblioteca Karl A. Boedecker, da  
EAESP/FGV

---

---

## Participação comunitária

---

Esdras Borges Costa  
Professor no Departamento de  
Fundamentos Sociais e Jurídicos  
da Administração, da EASP/FGV.

---

*Esta bibliografia é um registro evidentemente parcial de trabalhos referentes a um assunto sem dúvida importante, mas de contornos conceituais que carecem de melhor definição.*

*A idéia de "participação comunitária" aparece, nas últimas décadas, em contextos tão diferentes como, por exemplo, a história das comunidades eclesiais de base (63), experiências pioneiras de administração municipal participativa (21 e 64), ou a atuação de órgãos governamentais no sentido de estimular e normatizar o envolvimento da população em programas específicos de administração pública. (6, 12, 14, 18 e 20)*

*As avaliações práticas e teóricas de tais experiências, somam-se estudos críticos nos quais o empenho de organizar conceitos sistematicamente, e explicitar claramente os enfoques e pressupostos, corre paralelo com o registro detalhado e rigoroso de diversos casos de "participação comunitária". (37)*

*Um desses estudos críticos (69) aponta a distinção básica entre a participação que "é quase por definição um atributo da sociedade organizada", e a participação que "é realmente testada" nos "momentos de contestação" em que "se estabelece um conflito entre os setores decisoriais da sociedade e esta". É neste segundo sentido que o assunto se torna momentoso. Isto é, a questão da participação vem à tona como problema quando "as decisões do aparelho de estado provocam nas populações (...) conflitos sociais sobre a gestão dos recursos" – ou conflitos entre governantes e governados, ou conflitos entre subgrupos de interesses opostos entre os próprios governados.*

*Nessas condições, qual seria o papel da participação comunitária? Absorver as pressões e os conflitos e assim "conferir legitimidade à ação do Estado"? "Ajudar os planejadores a programar suas ações de maneira menos conflituosa"? Prejudicar o planejamento por ameaçar a rapidez das decisões? "Paralisar as ações audaciosas necessárias à solução dos grandes*

*problemas"? Contribuir para a "educação da massa", "conscientização de classe" e o "treinamento de comportamento político"?*

*Quando limitado ao nível por demais genérico da participação que "é quase por definição um atributo da sociedade organizada", o debate perde relevância, pois passa ao largo da questão do poder; particularmente o poder de se decidir manter ou mudar determinada situação de dominação. (69, p. 15)*

*Em uma das versões desta questão, a noção de classe social é central, e duas hipóteses afloram: ou a "participação em si", embora sem levar a alterações na "estrutura da dominação de classe", resultaria em uma "conquista de consciência", pela qual a população "progressivamente" tomaria e conduziria os instrumentos do Estado; ou a participação, pelo contrário, diluiria os conflitos de classe, levando a população a aceitar um "compromisso" para manter inalterada a estrutura de dominação (p. 18).*

*A primeira hipótese é uma das inspirações daquelas propostas de ação política e administrativa que supõem possível, e preconizam, a superação dos conflitos e da dominação injusta por meio da participação comunitária.*

*Para uma dessas utopias (51), comunidade é um ideal, uma realidade nova e capaz de vencer e substituir "a mentalidade capitalista, ou seja, o desejo de lucro imediatista e individualista que impregna o mundo todo ao redor" (p. 42). Para esse fim propõe-se a participação comunitária como uma nova prática e uma nova mentalidade a ser instituída no mundo do trabalho – o trabalho deve ter primazia sobre o capital. Referida à "questão social", que gira em torno da "produção e da repartição dos bens materiais", a proposta preconiza que "a propriedade, a gestão e os lucros" devem ser atribuídos "não ao capital mas ao trabalho"; este deveria ser realizado por "pequenas comunidades de trabalho", disseminadas "se possível pelo país inteiro", com gente "que já possui espírito comunitário bem desenvolvido" (p. 25).*

Uma outra proposta participativa dirige-se antes às funções de governo, e ao consumo, do que à produção (49). Embora inclua um item sobre "participação e integração dos empregados na vida da empresa", não se trata aqui de uma reorganização básica do trabalho ou do sistema produtivo, mas sim de garantir meios legais e administrativos de proteção ao empregado e à população em geral. Diferentemente da anterior, esta utopia ressalta, na participação, a "alternativa comunitária" ao processo político "centralizador, autoritário e elitista". Além de preconizar a participação de diferentes subgrupos (moradores, juventude, empregados, etc.) nas decisões de governo que lhe dizem respeito, também denuncia o paternalismo e propõe a participação como solução – nos meios de comunicação, nos planos habitacionais, na educação, na comunidade científica e em outros setores de atuação governamental.

Além de bastante pragmática em suas sugestões para uma utilização "participativa" de instituições, organizações e movimento já existentes, esta utopia não deixa de explicitar valores genéricos básicos, tais como: "comunidade é a idéia-força de uma política humanista; em oposição às tendências desumanizadoras do individualismo burguês e das diferentes formas de estatismo, de esquerda ou de direita, cresce hoje em todos os meios a consciência de uma alternativa comunitária" (p. 20). Outros conceitos carregados de valor articulam "o ser" e "o dever-ser" em afirmações de alto teor ideológico: "A pessoa humana – e não o capital, o Estado ou o partido – constitui o sujeito, o fundamento e o fim da vida social. Mas o homem real não é um ser isolado (...) É dentro das comunidades reais que ele vive e se desenvolve. Nas comunidades ele atua. É através das comunidades que ele pode 'participar' da vida de toda a sociedade" (p. 20).

As utopias participativas em geral afirmam, sem hesitação, a existência e a urgência da participação comunitária; só problematizam os meios de aplicá-la e os métodos de vencer as resistências ao seu desenvolvimento. Ao contrário, as críticas ideológicas e analíticas

problematizam a própria natureza e conveniência da participação comunitária. Tais críticas geralmente tendem a favorecer a segunda hipótese formulada por Caserio de Almeida (p. 18), a saber, que a participação diluiria os conflitos de classe, levando a população a aceitar um compromisso para manter inalterada a estrutura de dominação.

Boa parte do material teórico e descritivo da presente Bibliografia pode ser examinado com proveito na medida em que for referido ao debate sobre o caráter renovador ou conservador da "participação comunitária". E esse debate se articula com o tratamento da questão da interação regular ou da mútua exclusão entre participação comunitária e estrutura de dominação. A título de exemplificação, são a seguir apresentadas algumas questões que refletem a perspectiva "política" ressaltada nas presentes Anotações.

Até que ponto a atuação governamental tende a bloquear ou esvaziar os movimentos participativos? Até que ponto, ao contrário, a presença do governo chega a ser uma condição favorável (ou mesmo necessária) para o surgimento e a continuidade desses movimentos?

Na medida em que a participação comunitária ultrapassa o nível da denúncia e da reivindicação, para chegar ao controle regular ou mesmo à gestão de serviços públicos, aumenta ou diminui a autonomia do movimento participativo? Aumenta ou diminui a possibilidade de ele ter efeitos inovadores? Em que ponto a participação comunitária deixa de "fazer diferença" por ter passado à condição de cooptada?

Em algumas análises, surge o problema do enfraquecimento (não esperado) dos movimentos participativos que obtêm atendimento a suas reivindicações – o que sugere, entre outras, a hipótese de que a reivindicação de ações específicas do governo em proveito da população pode reforçar, em vez de substituir, os vínculos clientelistas, e fortalecer o individualismo em detrimento das ações comunitárias.

Até que ponto a mobilização e a organização da participação para a obtenção de creches, serviços de

saúde, regularização de títulos de terrenos – por exemplo – podem contribuir para consolidar "práticas democráticas ao nível das bases", com reflexos "na própria transformação do sistema"? Ou, na direção contrária, qual o papel da conjuntura política democratizante, ao nível da atuação do Estado, no favorecimento aos movimentos participativos de base?

Em uma das publicações aqui relacionadas, a questão é formulada a nível teórico mais geral (3). Nesse trabalho, as conclusões aparentemente transcendem as duas hipóteses que foram apresentadas no início destas Anotações, pois atribuem aos movimentos participativos um papel que não é apenas conservador, e também é algo mais do que inovador: "por promover uma acumulação de reivindicações e conquistas sucessivas, ao redor de necessidades históricas emergentes, de acesso a direitos fundamentais de cidadania (...) a experiência da 'democracia como identidade restrita' realizada pelos movimentos sociais tem influído positivamente nas transformações mais amplas do sistema político e cultural" (p. 295). E o texto continua: "(...) nem mesmo a repressão ou a cooptação estatal têm logrado extinguir" tal experiência. A persistência dos movimentos sociais, "conquista já agora permanente (...) dos setores subordinados da sociedade (...) confere nova abrangência e significação ao território da política e às fronteiras do Estado, no sentido não apenas da reforma constante das instituições, mas ainda numa politização da vida cotidiana que tende a eliminar, ou pelo menos a reduzir, a distância que separa a sociedade da política".

Haverá suficiente fundamentação teórico-empírica para tais afirmações? O estudo dos trabalhos da presente bibliografia pode contribuir para a resposta.

---

Obs.: as referências bibliográficas precedidas de asterisco estão disponíveis no acervo da Biblioteca Karl A. Boedecker, da EAESP/FGV.

---

Referências bibliográficas

1. \* Brasileiro, A. M. A cidade e a participação política: as associações de moradores. *Revista de Administração Municipal*, 34(183):6-7, Rio de Janeiro, abr./jun. 1987.
2. \* Fischer, Tania. A gestão do município e as propostas de descentralização e participação popular. *Revista de Administração Municipal*, 34(183):18-35, Rio de Janeiro, abr./jun. 1987.
3. Scherer-Warren, Ilse & Krischke, Paulo J. *Uma revolução no cotidiano?* Os novos movimentos sociais na América do Sul. São Paulo, 1987. 297 p.
4. Canjani, Ayrton dos Santos. Plano de ação integrada entre empresa, comunidade e poder público, para áreas sujeitas a inundações. *Engenharia: a revista do Instituto de Engenharia*, (456):28-33, 31 mar. - 5 maio 1986.
5. \* Centro Pastoral Vergueiro/Grande Imprensa. *Casa própria/Movimentos populares*. Folha, Estado, Diário Grande ABC, Jornal da Tarde. São Paulo, 1984/86.
6. Do esforço da população organizada nasce a vila comunitária. *Participação na Grande São Paulo*, 2(18), 15 - 30 out. 1986.
7. \* Instituto de Pesquisas Tecnológicas. *Experiência de auto-ajuda e ajuda mútua*. Rio de Janeiro, BNH/DEPEA, 1986. Relatório de pesquisa.
8. Jacobi, Pedro Roberto. *Ação coletiva na GSP: do populismo aos dias de hoje - recuperando as lutas populares urbanas por uma cidadania plena*. Rio de Janeiro, FGV, 1986. 135p. (Relatório de pesquisa, 38).
9. \* Moura, Erido. Na defesa do bairro, a luta pela participação. *A Construção em São Paulo*, 39(2008):1-3, 4 ago. 1986.
10. \* Oliveira, Sérgio Murilo Ferreira de. Administração participativa: bases para a definição. *Revista de Administração Municipal*, 33(181):42-58, out./dez. 1986.
11. \* Pequena história da associação dos favelados de Piracicaba, tal como contada por Francisco Romero, Luisinho, Dos Anjos e Elizeu. *Cadernos do CEAS*, (104): 26-35, jul./ago. 1986.
12. Secretaria dos Negócios Metropolitanos - Emplasa. *Participação popular em transporte metropolitano*. Experiências de participação popular. São Paulo, 1986. 211p.
13. \* Brasileiro, Ana Maria & Ungaretti, Maria América. As escolas comunitárias: uma experiência alternativa. *Revista de Administração Municipal*, 32(177):62-79, out./dez. 1985.
14. \* Empresa Metropolitana de Planejamento da Grande São Paulo, S.A./Secretaria de Estado dos Negócios Metropolitanos - Governo do Estado de São Paulo. *Guia de apoio das sociedades amigos de bairros*. SPAM). São Paulo, 1985. 128p. (Documentos do SPAM).
15. \* Instituto de Pesquisas Tecnológicas/ Divisão de edificações. *Manual de orientação para construção por ajuda mútua*. São Paulo, 1985. 68p.
16. \* Massolo, Alejandra. As mulheres nos movimentos urbanos do México. *Espaço & Debates: revista de estudos regionais e urbanos*, 5(14):77-92, 1985.
17. \* Oliveira, Carlos. Associações de moradores: uma luta pela desprivatização de Estado. *Revista de Administração Municipal*, 32(176):30-9, jul./set. 1985.
18. Participação: frente de mutirões nos bairros. *Participação na Grande São Paulo*, 1(7):8, out./nov. 1985.
19. \* Rodriguez Lopes, Carlos; Castro, Carmem Lucia L. Veloso de & Bortoletto, Maria Elide. A relação estado e trabalhadores urbanos no Brasil. *Revista de Administração Pública*, 19(3):17-48, jul./set. 1985.
20. Secretaria dos Negócios Metropolitanos - Emplasa. *Programa de comunicação e ação comunitária*. 01 - Edificações. Guia de apoio das sociedades amigos de bairros. São Paulo, maio 1985. 128p. (Documentos do SPAM).
21. \* Administração municipal e participação popular. A experiência da equipe de governo Luiz Moulin, Guaçuí, 1984. 24p.
22. Brandão, Carlos Rodrigues, org. *Repensando a pesquisa participante*. São Paulo, 1984, 252p.
23. \* Caccia-Bava, Sílvio. Os conselhos e a participação dos trabalhadores. *Lua Nova*, 1(2):97-9, São Paulo, jul./set. 1984.
24. \* Cammarano, Maria Regina. Fiscalização auxiliar de transporte: uma experiência de participação. *Revista do SPAM*, 3 (13):32-7, dez. 1984.
25. Cohab (São Paulo-município). *A participação da comunidade na produção de habitações: Vila Cachoeirinha-SP*. São Paulo, fev. 1984. 166p.
26. Comunidade participativa: a participação da comunidade na fiscalização dos ônibus e mananciais da GSP e a idéia do projeto Sistema Auxiliar de Fiscalização criado pela SNM e implantado pela Emplasa. Veja como funciona e o que representa. *Participação na Grande São Paulo*, 1(1): 3-4, set. 1984.
27. \* Empresa Metropolitana de Planejamento da Grande São Paulo, S.A./Secretaria de Estado dos Negócios Metropolitanos - Governo do Estado de São Paulo. *II Seminário paulista das sociedades amigos de bairros: Anais*. São Paulo, 1984. 167p. (Documentos do SPAM).
28. \* Ferrari, Levi B. Conselhos populares na cidade de São Paulo. *Lua Nova*, 1(2): 94-6, jul./set. 1984.
29. \* Hutcheson, John D. Citizen representation in neighborhood planning. *Journal of the American Planning Association*, 50(2):183-93, Illinois, 1984.
30. Jacobi, Pedro Roberto. *Saneamento básico e reivindicações sociais na GSP: 1973/79*. FGV, 1984. 99p. (Relatório de pesquisa, 30).
31. \* Kaupatez, Ros Mari & Reinach, Henrique de Castro. Projeto Vila Nova Cachoeirinha: a participação da população na produção de moradia. *A construção em São Paulo*, 37(1885):13-6, 26 mar. 1984.
32. \* Martins, Carlos Estevam. Participação nas empresas do Estado. *Lua Nova*, 1(2):91-3, jul./set. 1984.
33. \* Mello, Diogo Lordello de. Associação de municípios: experiência na América Latina. *Revista de Administração Municipal*, 31(172):56-63, jul./set. 1984.
34. \* Organización panamericana de la salud. *Participación de la comunidad en la salud y el desarrollo en las americas*. Washington, 1984. 91p. Publicacion científica n. 473.
35. \* Rocha, Nilton Almeida. Prefeituras e participação comunitária: experiência do IBAM. *Revista de Administração Municipal*, 31(171):26-39, abr./jun. 1984.
36. \* Vieira, R. A. Amaral. Participação comunitária e democracia. *Ciência e Cultura*, 36(5):733-6, maio 1984.
37. \* Boschi, Renato Raul. *Movimentos coletivos no Brasil urbano*. Rio de Janeiro, 1983, 179p.
38. Encontro de trabalho sobre descentralização dos serviços municipais, Rio de Janeiro, 2 a 4 maio 1983. *Relatório final*, Rio de Janeiro, IBAM, 1983.
39. Glass, James J. *A participação dos cidadãos no planejamento: a relação entre objetivos e técnicas*. s.l.p., s.c.p. 1983. 25p.
40. Illeris, Sven. Public participation in Denmark: experience with the county "regional plans". *The Town Planning Review*, 54(4):425-36, Liverpool, Oct. 1983.
41. \* Jacobi, Pedro Roberto. Prefeituras democráticas, movimentos populares e poder local: participação cooptação ou autonomia? *Espaço e Debates: revista de estudos regionais e urbanos*, 3(9):66-9, maio/ago. 1983.
42. \* Kowarick, Lúcio. Lutas urbanas e movimentos populares: alguns pontos para reflexão. *Espaço e Debates: revista de estudos regionais e urbanos*, 3(8):55-63, jan./abr. 1983.

43. \* Lustosa, Waldemiro Teixeira. A ação governamental e o comportamento do consumidor. *Revista de Administração*, 18 (2):59-69, abr./jun. 1983.
44. Richet, Vincent. Vive le referendum communal. *Futuribles*, (63):61-9, Paris, feb. 1983.
45. \* Daniel, Celso Augusto. *Poder estatal municipal*: um quadro teórico e uma análise dos governos locais com participação popular no Brasil recente. São Paulo, s.c.p., 1982. 228p. Tese de mestrado.
46. Fundação João Pinheiro (Belo Horizonte). Diretoria de Planejamento Social e Urbano. *Avaliação da política e programa de desenvolvimento comunitário*: resumo informativo. Rio de Janeiro, BNH/DEPEA, ago. 1982. 56p.
47. \* Malzyner, Carlos. *Movimentos sociais urbanos*: um estudo de caso da zona sul de São Paulo. São Paulo, s.c.p., 1982, 136p.
48. Moises, José Álvaro. *Cidade, povo e poder*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1982. 198p. (Coleção CEDEC/Paz e Terra, 5).
49. \* Montoro, Franco. *Alternativa comunitária*: um caminho para o Brasil. Rio de Janeiro, 1982. 159p.
50. \* Motta, Fernando C. Prestes. *Participação e cogestão*: novas formas de administração. São Paulo, Brasiliense, 1982. 81p.
51. \* Santos, J. B. P. dos. *Uma saída para o desemprego*: comunidade de trabalho na cidade ou no campo. Petrópolis, 1982. 90p.
52. Secretaria dos Negócios Metropolitanos. *Programa de comunicação e ação comunitária*. 01 - Edições especiais - Região Metropolitana. BAC - Boletim de Ação Comunitária 1981/82: n. 11/20. São Paulo, 1982.
53. ---. *Programa de comunicação e ação comunitária*. 01 - Informações. Contribuição à história dos movimentos sociais na GSP: 1968/1975. São Paulo, jan. 1982. 256p.
54. Trapero, Juan-Jesus. La participacion de los ciudadanos en el planeamiento, la construccion y la gestion de los asentamientos humanos. *Ciudad y Territorio*: revista de ciencia urbana, (53):73-87, Madrid, jul./set. 1982.
55. \* Alves, Márcio Moreira. *A força do povo*: democracia participativa em Lages. 3. ed. São Paulo, 1981, 150p.
56. \* Cardia, Nancy das Graças. *Planejadores e participação da população do planejamento habitacional*: percepção, atitudes e relação de poder. São Paulo, USP/ Instituto de Psicologia, 1981.
57. \* Ducsik, Dennis W. Citizen participation in power plant siting: Aladdin's lamp or Pandora's box. *Journal of the American Planning Association*, 47(2):154-66, Apr. 1981.
58. \* Ferreira, Francisco Whitaker. *Planejamento sim e não*. 2. ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1981. 157p.
59. Kent, George. Community-based development planning. *Third World Planning Review*, 3(3):313-26, Liverpool, Aug. 1981.
60. \* Povo e poder público buscam modelo alternativo de desenvolvimento. *A Construção em São Paulo*, 34(1765):4-9, 07 dez. 1981.
61. Secretaria de Planejamento e Administração Metropolitana/Secretaria dos Negócios Metropolitanos - Emplasa. *Programa de comunicação e ação comunitária*. 01 - Edições especiais - Política. Comunidade em debate: III Seminário A Comunidade Pergunta. São Paulo, 1981. 96p.
62. \* Castells, Manuel. *Cidade, democracia e socialismo*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1980. 193p.
63. Cebrap (São Paulo). *São Paulo*: o povo em movimento. Petrópolis, Vozes, 1980. 230p.
64. \* Covre, Amaro. *A comunidade no poder*: Experiências do município da Boa Esperança - ES. Colatina, 1977/1980. 32p.
65. Grupo de Assessoria e Participação/Governador. *Democracia participativa*: uma certa idéia - pelo Grupo de Assessoria e Participação do Governador. São Paulo, GAP, 1980.
66. \* Gonzales, Suely F. Neto. *O problema habitacional e a ação popular*. São Paulo, Ceru/Capes, 1980, v. 13. p. 30.
67. \* Serio, Amarilis Simões Serra, et alli. *A participação da comunidade do processo de decisão em assuntos relativos a transportes*. Fundap, São Paulo, 1980. p. 106.
68. \* Silva, Luis Antonio Machado da & Ziccardi, Alcía. Notas para uma discussão sobre "movimentos sociais urbanos". *Cadernos Ceru*, (13):79-95, set. 1980.
69. \* Almeida, Fernando Casario de. *Participação e planejamento*. São Paulo, 1979. 48p.
70. Rattner, Henrique, org. *Brasil 1990*: caminhos alternativos de desenvolvimento. São Paulo, 1979. 233p.
71. Seb (São Paulo). Coordenadoria de Planejamento e Avaliação. *Organização e participação da população de baixa renda na região metropolitana de São Paulo*. São Paulo, fev. 1979. 286p. (Estudos e pesquisas, 31).
72. Seminário sobre planos comunitários de melhoramentos urbanos, 1º São Paulo, 1 a 3 out. 1979. *Anais*, São Paulo, Abe-murb, 1979. 90p.
73. \* Secretaria dos Negócios Metropolitanos - Emplasa. *Programa de comunicação e ação comunitária*. 01 - Edições especiais: habitação. Comunidade em debate: habitação popular e auto-construção. São Paulo, 1979. 35p.
74. ---. *Programa de comunicação e ação comunitária*. 01 - Edições especiais - Migração. Comunidade em debate: o migrante. São Paulo, 1979. 36p.
75. \* Cornely, Seno A. *Planejamento e participação comunitária*. 2. ed. São Paulo, Cortez & Moraes, 1978. 144p.
76. Sanchez del Rio, Roger. Lugar de la informacion en el planeamiento: sistemas de inteligencia y participacion ciudadanas. *Ciudad y territorio*: revista de ciencia política, (4):51-60, Madrid, out./dez. 1978.
77. ---. Planeamiento y participacion ciudadana en los Estados Unidos. *Ciudad y territorio*: revista de ciencia urbana, (4): 9-24, Madrid, oct./dic. 1977.
78. \* Secretaria de Estado dos Negócios Metropolitanos - Emplasa. *Participação comunitária*. São Paulo, 1977. 169p. (Documentos, 2).
79. Sistema de Planejamento e Administração Metropolitana/Secretaria dos Negócios Metropolitanos - Emplasa. 01 - Edições especiais - Política. *Participação comunitária*. São Paulo, 1977. 169p. (Documentos, 2).
80. \* Camargo, Candido Procópio Ferreira de. *São Paulo 1975*: crescimento e pobreza. São Paulo, 1976, 155p.
81. \* Singer, Paul. *Economia política da urbanização*. São Paulo, 1975. 152p.
82. \* Organizacion Panamericana de la Salud. *Utilizacion de auxiliares y lideres comunitarios en programas de salud en el area rural*: informe final. Washington, 1974. 23p. (Publicacion científica, 296).
83. \* Sebes/Depto. de Habitação e Trabalho. *Estudos sobre mutirão*. São Paulo, 1971.
84. \* Avezuela, M. *Formacion de dirigentes y organizacion de grupos comunitarios*. Barcelona, 1968. 154p.