

## RISCOS E DESAFIOS DE PROCESSOS PARTICIPATIVOS \*

Pedro Demo

Sociólogo do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos



Difícilmente alguém negaria importância a processos participativos, até mesmo por razões de moda intermitente. No entanto, podem padecer de descrédito, principalmente quando ligados, de alguma forma, a instituições governamentais ou acadêmicas. Processos participativos se prestam, com facilidade, às maiores farsas e ingenuidades. É possível que neles se escondam os mais refinados controles sociais, tanto quanto as mais sônicas banalizações ativistas. <sup>1</sup>

Sua história é geralmente muito rápida, sumindo com a mesma pressa com que emergem. E deixam atrás de si uma aura de encanto e decepção. Bastaria citar o caso surpreendente de Lajes: foi um dos exemplos mais decantados no país nos últimos tempos, merecendo estudos importantes, mas, não só recuou com rapidez desde a saída do Prefeito Dirceu Carneiro para concorrer ao cargo de Deputado Federal pelo PMDB, como também permitiu a volta ao poder do partido situacionista. <sup>2</sup>

Por outra, a distância entre teoria e prática é muitas vezes profunda, bem como entre quantidade e qualidade. Mobilizações esporádicas e muito manipuladas são tomadas como processos estruturais. Presença de muita gente é confundida com marca democrática. Intenções acadêmicas são tidas como sucedâneo de compromisso político.

Neste trabalho procuramos ressaltar alguns riscos e desafios em torno de processos participativos, do ponto de vista teórico e prático, com o intuito de introduzir a discussão de sua viabilidade real em nosso contexto. Cresceu no país sua força, também à direita, como é o caso da União Democrática Ruralista (UDR), e já não há Governo, federal, estadual e municipal, que não se reporte a algum compromisso popular de participação. Nesse trajeto acontecem coisas muito relevantes, como a conquista da redemocratização do país até ao processo constituinte, mas igualmente a reprodução feroz de farsas seculares do poder, como a desmobilização popular através de políticas assistencialistas e compensatórias. <sup>3</sup>

\* Trabalho retomado e reescrito sobre uma versão de 1984, resultante da prática em torno de políticas oficiais, bem como de engajamento pessoal no associativismo produtivo de microprodutores. Cfr. P. DEMO. *Participação é Conquista - Noções de Política Social Participativa*, Edit. Univ. Federal, Fortaleza, 1986.

## 1. ALGO SOBRE PARTICIPAÇÃO

Participação é substancialmente um fenômeno político e perfaz um dos eixos básicos da política social. Está ligado à dimensão sócio-econômica, porquanto a sobrevivência material nunca seria secundária diante de necessidades políticas. A dimensão política, contudo, não pode ser concebida como decorrente necessariamente da satisfação das necessidades sócio-econômicas, pois possui densidade própria.

Em nossa maneira de ver, ambas as dimensões são da mesma ordem de importância, correspondendo a necessidades básicas humanas e sociais. Se uma é mais de ordem quantitativa e outra de ordem qualitativa, isto também não significa secundarização de uma delas. Na prática, porém, o fato de a participação ser um fenômeno qualitativo favorece a visão de algo menos relevante na realidade. *Ter* o necessário é condição indispensável, mas não suficiente para *ser* um sujeito social capaz e criativo.

Definimos participação como *processo histórico de conquista da autopromoção*. Trata-se de um processo, não de um produto, o que vem a ser: não existe participação suficiente, acabada, definitiva. Por ser conquista, participação não pode ser doada, concedida, outorgada. Também não preexiste como fenômeno *a priori*. Na tendência histórica conhecida, o que existe na realidade de forma predominante é a outorga, ou seja, a prevalência de processos opressivos. Assim, no início está a opressão. A participação emerge somente se conquistada, contra a opressão, e persiste enquanto for diariamente reconquistada, porque todo o processo participativo também tende a envelhecer e a se transformar em ordem vigente dominante.

A substância mais própria da participação é a autopromoção, ou seja, a capacidade de auto-sustentação. Participar significa intrinsecamente sair da posição de objeto de manipulação, e passar a condutor de seu próprio destino, dentro de circunstâncias dadas. Assim, todo processo participativo que não se auto-sustenta é no fundo farsante, porque encobre formas de assistencialismo e de paternalismo, que acabam por refazer a situação de objeto manipulado.<sup>4</sup>

A capacidade de autopromoção é elaborada na história de cada povo, e por isto possui sempre marca cultural inconfundível, no sentido de que a cultura de cada povo representa sua própria potencialidade criativa. Nisto se forja a identidade comunitária, que é sempre uma das motivações participativas mais fundamentais. Cultura significa o que o grupo humano conseguiu realizar em sua própria história, dentro das circunstâncias dadas. Por mais que um grupo seja dominado e pobre, é na sua cultura que busca a fé na resistência como grupo, se ainda possuir alguma identidade.

Dois são os caminhos principais da auto-sustentação: de um lado, o sócio-econômico, que se condensa nas formas de produção da sobrevivência material; de outro, o político, que se afirma nas formas de conquista organizada de direitos sociais. Ambos os caminhos representam a reação decidida contra ajudas, assistências, esmolas e concessões. A auto-sustentação não é somente de ordem econômica, embora possa ser mais imediata, de modo geral. Por vivermos em sociedade, da qual compartilamos sob modos diversos, seja pagando impostos, seja

pelo trabalho diário, seja por qualquer outra forma, é sempre possível o surgimento histórico da conquista de direitos com relação à própria sociedade e sobretudo com relação ao Estado. Por exemplo, educação básica é hoje direito de todos e o Estado está encarregado, constitucionalmente, do dever de a garantir a todos.

Os idosos, acima de certa idade, podem conseguir o direito de usar gratuitamente os ônibus, ou de freqüentar cinemas e teatros sem pagar, ou de ter locais próprios mantidos pelo Estado para lazer, e assim por diante. De todos os modos, a questão fundamental é o caráter de conquista política.

A problemática assim colocada revela, ademais, uma faceta fundamental: a política social não se resume jamais às propostas do Estado. Em parte — e alguns diriam: na sua maior parte — é iniciativa da sociedade contra o Estado, à revelia do Estado, apesar do Estado. O Estado também pode promover a participação, mas o risco de sua deturpação é tanto mais forte, quanto mais fraca for a capacidade da sociedade de a conquistar. O Estado não se posta por tendência natural como “serviço público”, a não ser sob força do controle da sociedade. E esta é uma das essências da democracia: poder controlado de baixo para cima.

Um dos critérios participativos mais decisivos e fatais é o da auto-sustentação. Por parte do Estado e do grupo dominante não existe normalmente interesse em processos legítimos de participação, porque estes mexem profundamente na estrutura de poder: questionam a ordem vigente, procuram o rodízio no poder, pedem prestação de contas, controlam os mandantes e os consideram delegados da base, e assim por diante. A propensão mais natural será a do paternalismo, ou seja, participação sim, mas enquanto não questionar a ordem vigente, o que vem a ser: participação como técnica sibilina e atraente de controle social.<sup>5</sup>

Por parte da população pode facilmente surgir a expectativa de endosso do paternalismo, sustentada por processos de opressão através de oligarquias que se impermeabilizam à mudança e também de componentes culturais que facilitam cristalizações conformistas. A situação pode chegar a tal ponto que o Estado passa a ser visto como instância assistencialista apenas, perdendo-se de vista que recursos disponíveis precisam ser gerados e jamais existem de forma ilimitada. A população passa, de verdadeiro interessado, a esmoler, que acha que o Estado lhe faz um favor através das políticas sociais.

O Estado que apenas “dá”, muito mais controla e compensa, do que promove e resolve. Para “dar” precisa retirar de algum lugar, geralmente da parte mais fraca, que pode cada vez mais sustentar o privilégio do mais rico. Ao mesmo tempo, as coisas do Estado não são assumidas comunitariamente, pelo que são facilmente depredadas. Assim, o que não é conquista histórica é geralmente “presente de grego”.

É da substância de processos participativos colocar o Estado no seu devido lugar, ou seja: instrumento controlado pela base de promoção do bem-estar comum. Se não vier a colaborar, pelo menos não pode estorvar. O que o Estado faz não é mais que sua obrigação. É fundamental superar o Estado que distribui favores e assumir a postura de que cumpre deveres.

Participação pressupõe formas de organização da sociedade, principalmente ao nível comunitário e grupal menor. Não se trata necessariamente de

organizações formais e legalmente reconhecidas, mas do teor organizativo como tal, que solicita o exercício democrático estrutural. Não é somente questão de autodefesa, mas igualmente de prática democrática, que consagra o princípio fundamental de que ao poder somente se chega por eleição; o resto é usurpação. O grupo ou a comunidade que não se organiza de forma participativa não terá voz, nem vez. É condição para se sair da situação de massa de manobra e é o teste mais concreto da elaboração de sua própria consciência histórica. Seria mesmo contraditório imaginar a possibilidade de processos participativos sem a organização participativa dos interessados.<sup>6</sup>

É mister esclarecer que a sociedade sempre possui algum nível de organização, pela própria condição histórica de sobrevivência. Ademais, está "organizada" para a submissão, ou seja, antiorganizada. Aqui se trata da organização participativa, que se opõe precisamente tanto à forma convencional de organização relativamente desorganizada, quanto à forma vigente de manutenção das desigualdades sociais. Organizar significa sobretudo elaborar comunitariamente o projeto próprio de auto-sustentação.<sup>7</sup>

Neste sentido, participação é, ao mesmo tempo, instrumento e fim. Como a própria democracia: não se chega à democracia (fim) sem passar por um processo de democratização (instrumento). Não se atinge a sociedade participativa (fim) sem o recurso à participação (estratégia).

## 2. RISCOS

2.1. Processos participativos são facilmente *paliativos*. Com isto entendemos a propensão de se exercitarem em esferas menos fundamentais da vida do grupo e da comunidade, bem como de funcionarem como recurso de legitimação ideológica, quando propostos pelo Estado e pelas oligarquias.

Um exemplo poderia ser visto na proposta de educação popular, que, ao lado de méritos históricos irrecusáveis no sentido da mobilização política, possui tendência típica de se esvaír na excitação, na recomendação, na exortação. Tal tendência aponta com maior veemência na propalada educação transformadora, que dificilmente ultrapassa o nível de reformas mais ou menos consistentes. Educação transformadora não é impossível, mas exige prática muito mais radical, sistemática e profunda, do que normalmente se faz a título dela. Mesmo porque, se uma vez se exagerou o caráter reprodutor da educação, não tem sentido pular para o extremo oposto, como se a mobilização política — sozinha — fizesse milagre. Não se nega, certamente, o mérito mobilizador do teatro político, por exemplo, sobretudo quando produzido em nível popular, mas imaginar que seja transformador a curto prazo, sem mais nem menos, é ingenuidade. A longo prazo pode plantar, dentro de um contexto mais geral e abrangente, as vertentes de uma autêntica revolução. Entretanto, a mobilização meramente política sedimenta decorrências paliativas.<sup>8</sup>

O exemplo das frentes de trabalho também coloca um tipo de mobilização marcadamente paliativa, pois não resolve o problema fundamental de sobrevivência dos atingidos, ao não instituir instrumento estrutural de geração de ren-

da. Estará tal iniciativa sempre muito aquém das necessidades reais e será de caráter apenas compensatório. Na próxima seca provavelmente teremos o mesmo problema, na mesma dimensão, no mesmo lugar.

Nesta mesma linha se perfilam as propostas de combate emergencial da pobreza, características da Nova República. Usando por vezes uma linguagem atualizada em termos de direito à sobrevivência, na prática incorre no tratamento compensatório de um fenômeno absolutamente estrutural, como é a pobreza da maioria. O "programa do leite" é típico, pois nada de estrutural há nele. Primeiro, sequer há leite, ou seja, a questão produtiva não está encaminhada de modo adequado. Segundo, se fôssemos "dar" leite a todo brasileiro que dele precisa, o atendimento nunca ultrapassaria a uma pequena percentagem, não atingindo aos necessitados de forma definitiva. Terceiro, se tal façanha fizéssemos, partindo do Estado, colocaríamos em marcha um formidável processo de corrupção, cujos "beneficiários" reais já não seriam os pobres.<sup>9</sup>

O caráter paliativo é ainda mais típico de esferas de atividades ditas não infra-estruturais, porque dificilmente se toca o processo de auto-sustentação. São muitas vezes atividades relevantes e mesmo insubstituíveis, mas que acabam se diluindo no desinteresse coletivo, porque não produzem a motivação profunda que provém da necessidade de sobrevivência material.

Esta problemática é responsável freqüentemente pelo fato de que se toleram processos participativos, desde que não atinjam esferas substanciais da vida social. Desde que permaneçam no âmbito cultural, no campo do lazer, na dimensão religiosa, no terreno do coleguismo, são atividades facilmente compatíveis com a ordem vigente.

As comunidades eclesiais de base, enquanto se destinam a fins espirituais, não se apresentam como fenômeno digno de nota. No entanto, a partir do momento que iniciam a questionar os fundamentos da respectiva sociedade, principalmente suas formas de produção econômica e sua estrutura de poder, perdem a marca de atividade inocente e paliativa, para serem consideradas algo perigoso e preocupante. Diferente já é a "rua de lazer", onde se pratica mobilização popular tendencialmente fugaz, por mais que apareçam momentos relevantes de teor educativo e lúdico, além da prática esportiva. Dificilmente se toca alguma questão mais profunda da sociedade que, por isto mesmo, se preocupa muito pouco com isto.<sup>10</sup>

O problema é, na verdade, de fundo. Assim como a política social como um todo é tendencialmente empurrada para a esfera paliativa, como estratégia de controle social e de desmobilização, o mesmo acontece com participação, pelo que se cosbe a oportunidade de algo auto-sustentado e infra-estrutural. Participação é ótima, enquanto não atrapalha. Ou seja, enquanto legítima. O assistencialismo, como "arte" de recriar o esmoler, encarna com perfeição a solidificação paliativa das políticas sociais.<sup>11</sup>

2.2. Processos participativos são facilmente *efêmeros*. Somem com a mesma facilidade com que aparecem, também como consequência do efeito paliativo. Na verdade, pobreza consciente ainda é pobreza.

... Ressaltamos aqui sobretudo duas faces desta efemeridade: De um lado, esta problemática vem marcada pela presença de lideranças carismáticas excessi-

vamente fortes e centralizadoras. O movimento se alimenta do entusiasmo e da dedicação de uma ou mais pessoas, que o sustentam a qualquer preço. No momento, porém, que elas deixam o movimento, este decai porque carisma e compromisso ideológico não se transferem. Neste sentido, os processos participativos precisam ser capazes de se inserirem no dia-a-dia das pessoas, lidando com aquilo que é mais normal, ou seja, com a mediocridade diária que marca qualquer grupo humano. É um erro basear a participação naquilo que é excepcional, a saber, na dedicação heróica ou obsessiva de uma pessoa.

É ainda marca histórica nossa que a mobilização necessita de "coronéis". Geralmente os partidos possuem "donos", que se perenizam na direção: o PDT é quase só o Brizola; o PT não se concebe sem a marca sagrada de Lula; o PMDB significa Ulysses. Este é um exemplo ilustrativo. De um lado, incorpora a luta pela democracia, com mérito indiscutível, tendo polarizado com competência a mobilização popular em torno da questão. De outro, sobretudo no episódio de sua reeleição para Presidente da Câmara (algo flagrantemente inconstitucional) no início de 1987 e eleição para Presidente da Constituinte, mostra-se que o "estado de direito" não é ainda o caminho da construção do próprio estado de direito. Enfeixar numa pessoa os cargos de Vice-Presidente da República, Presidente da Câmara, Presidente da Constituinte e ainda possivelmente continuar como Presidente do PMDB é uma estratégia coronelista da maior tradição nacional. Em nome da democracia!

De outro lado, o caráter efêmero é fomentado pela falta de conteúdo sócio-econômico, abandonando-se a esfera política à sua própria sorte. Uma das maneiras mais seguras de inviabilizar processos participativos é de lhes retirar o tapete econômico. A participação precisa dar-se naquilo que é estrutural para o grupo ou a comunidade, no sentido de se exercitar sobre as necessidades mais básicas, que são algo em torno do qual giramos todo o dia, o dia todo. A ânsia de participar pode esbarrar facilmente no desânimo provocado pelos entraves comuns a tais processos, como a dificuldade de reunir as pessoas, de conservar o entusiasmo coletivo; de contar com a colaboração de todos, de alcançar um mínimo de consenso sobre o que se quer fazer, e assim por diante.

Aqui o problema mais básico é de auto-sustentação, porquanto, sem ela, participação vira farsa. Participação doada, além de falsa, não dura. A qualidade participativa depende da *representatividade* das lideranças, democraticamente constituídas, da *legitimidade* do processo, fundado no estado de direito, da *participação da base*, alma do negócio, e da capacidade de *auto-sustentação*, através da qual se inaugura caminho próprio, consciência histórica de sujeito do desenvolvimento, convivência crítica com o Estado e com as oligarquias. Usa-se o Estado. Mas não se aceita como capataz, nem como fonte de assistencialismo. Assim, a efemeridade dos processos participativos é sobretudo função de sua falta de auto-sustentação. Se não superam a dependência frente a doações e assistências, não se toca a condição histórica de esmolar e de objeto das políticas.<sup>12</sup>

Principalmente num contexto capitalista, onde a única fonte real de recursos é a produção, as formas de participação política precisam lutar contra as amarras da dependência, seja frente a lideranças centralizadoras, seja frente à

reprodução da senzala. Associações de bairro, por exemplo, facilmente desaparecem ou entram em latência, porque o movimento não se auto-sustenta. Duram no ritmo típico do entusiasmo passageiro e não se pensa em capitalizar a associação, para que tenha recursos próprios. Em vez de negociar com o Estado, de reivindicar direitos, de controlar o poder, apresentam-se como pedintes, como objeto de cuidados, como necessitados de assistência. A solução própria ainda é o signo principal da qualidade participativa.

2.3. Processos participativos são demorados. Pelo fato de serem "processo", não propriamente produtos, possuem ritmo de realização diferente, que é marcado pela profundidade, não pela acumulação quantitativa apressada. Construir um açude, é tipicamente um produto e como tal pode ser cronometrado. Criar uma comunidade participativa é coisa muito diferente, que mexe com dimensões qualitativas, com a dignidade das pessoas, com a expectativa de realização histórica, com a identidade cultural, com ideologias e crenças.

Ademais, se nunca existe participação suficiente, isto significa que é um processo interminável, por definição. Ao lado disto, por ser interminável, é igualmente suscetível de desgaste temporal, como qualquer fenômeno social. Quer dizer: é mister recuperar diariamente a qualidade do processo participativo que, de outra forma, se burocratiza e emperra. No dia-a-dia não prevalece o entusiasmo, mas a rotina, que mata.

É necessário abalar, de quando em quando, o movimento, para que se coloque sempre de novo em movimento. As associações comunitárias também envelhecem. Assim como criar uma comunidade participativa não é tanto técnica, quanto arte, é também arte recuperar a qualidade comunitária diante da tendência histórica da calcificação institucional.

É possível recorrer a expedientes de apressamento do processo participativo e, sem dúvida, o assentamento dele sobre questões produtivas, bem como o teor organizativo, são iniciativas que contribuem a torná-lo menos demorado. Mas, a rigor, não há meios de apressar a criação da qualidade, mesmo porque já seria quantidade. Formar um cidadão é algo muito diferente da tarefa de adestrar alguém a conduzir um automóvel.

Por outra, é também possível dizer que muitos processos participativos são inutilmente alongados, no que se esvaem pelo cansaço. Por exemplo, as intermináveis reuniões para discutir tudo e nada, sem chegar a conclusão alguma. Ou a expectativa vã de que uma assembléia geral numerosa possa decidir assuntos controversos e delicados.

Entretanto, a forma mais comum de apressamento fatal é a substituição que líderes ou pretensos grupos de vanguarda fazem da base. Este fenômeno é muito visível na escamoteação democrática e jurídica de assembléias gerais, feitas por minorias em nome da maioria, que não comparece. Tomam-se grandes decisões, referendadas mais pela ausência, do que pela presença dos membros. Isto é comum mesmo em associações de profissionais liberais e de professores universitários. Trabalhar com a base é muito demorado e cansa, mas é o único caminho da qualidade.<sup>13</sup>

2.4. Processos participativos são *suspeitos*. De um lado, podem incorporar função legitimadora, sempre que não vão além de propostas ideológicas com

finalidade precípua de procurar expedientes mais aliciadores de manutenção da ordem vigente. Enquanto se restringem à dinamização interna do sistema e facilitam a obtenção de resultados imanentes, são vistos como desejáveis. É preciso sempre levar em conta que a participação está entre os enfeites mais procurados pelo grupo dominante, pois é através dele sobretudo que se camufla o traço opressor da ordem vigente. Ademais, dá ares de atualização e até mesmo de auto-crítica.

Por outro lado, a suspeita torna-se parceira inevitável de processos legítimos, porque não podem fugir à contestação das estruturas de poder. Uma das defesas típicas por parte do grupo dominante será declarar processos participativos como algo suspeito, a começar pela pecha de "comunismo", que equivale em muitos círculos a uma condenação solene. Na verdade, trata-se muito mais de um elogio àquilo que se imagina comunista, para além do que o comunismo merece. Tendo em vista que participação se exerce normalmente sobre questões de estrita democracia e de direitos fundamentais, muitas vezes reconhecidos nos diplomas legais, tal suspeita não passa de ignorância ou má fé.

Outra fonte de suspeita provém do traço contestador da participação, já que mexe necessariamente na estrutura vigente de poder. Poder não se passa. Perde-se. Não se ocupa espaço de poder, sem que alguém perca. O que leva à conclusão de que processos participativos são arriscados, desde que legítimos e profundos. Não há como participar apenas em teoria e à distância. A dedicação a tais atividades supõe compromisso ideológico prático, com todas as suas decorrências. 14

2.5. Por parte de agentes externos à comunidade, processos participativos tendem a ser *tecnocráticos*. A propensão natural do técnico ou do professor é de incorporar a lógica do sistema que representa e do qual se sustenta. Não é por acaso que muitos programas sociais consomem grande parte de seus recursos na manutenção da burocracia.

O agente externo não pode ser eliminado da cena, porque a teoria da espontaneidade da massa é sobretudo uma teoria contra a massa. Mas sua função é supletiva, de apoio, motivação, não de condução. O real interessado é a comunidade. Por isso dizemos que planejamento participativo é sobretudo autoplanejamento, com autodiagnóstico, seguido de proposta auto-sustentada. Bem como dizemos que pesquisa participante é aquela que procura eliminar a condição de objeto na comunidade e confluir numa espécie de consócio político o saber erudito com o popular.

São expedientes de redução tecnocrática, para além dos compromissos ético-políticos: respeito e valorização do saber popular e de sua cultura própria, com a decorrência de não rebaixar a comunidade a *tábula rasa*; aceitação da necessidade de aprender da comunidade; aproximação sem banalizar o confronto entre os dois lados; busca de iniciativas comunitárias de avaliação, capazes de colocar estruturas técnicas como objeto de crítica e reformulação; organização da comunidade, para que necessite cada vez menos do agente externo. 15

2.6. Por parte da comunidade, a participação pode assumir *traços populistas*. O mais exacerbado está contido na crença de que a comunidade sabe tudo e de tudo é capaz, desde que tenha consciência política. Aí se esquece de algo

fundamental: a comunidade é pobre de fato e não está na situação atual por opção própria, mas por causa de um processo específico de opressão histórica.

Outro traço é a supervalorização do saber popular. Tal característica pode ser apanhada facilmente em expressões como: estratégia de sobrevivência, esquema de subsistência, tecnologia da escassez, como se o pobre já fosse uma figura exponencial, da ordem do herói, do superdotado, do homem excepcional. É perversa tal postura, porque só pode ser feita por quem não tem o problema e com ele, no fundo, se diverte.

O populismo aparece também na indefinição do que seria demanda comunitária, sem a necessária organização por trás. O que a comunidade fala, está falado, sem se atentar para a representatividade de tal demanda. Abandona-se igualmente o desafio da auto-sustentação, em nome de um atendimento indiscriminado, que já é puro assistencialismo, amparado no paternalismo mais piegas. O agente externo não teria outra função que anotar e viabilizar demandas comunitárias. Ou passa para o outro extremo: já se imagina proletário também. 16

Entretanto, não se pode duvidar que, quem mais entende de suas necessidades, é o necessitado. Mas este também pode estar acometido de falsa consciência, pelo que jamais estará dispensado da necessidade crítica e autocrítica.

### 3. DESAFIOS

3.1. Um primeiro desafio é a *conjunção estratégica entre participação e produção*. Trata-se de uma questão estratégica, ou seja, de instrumentalização prioritária, não de exclusividade e exaustividade. Um lado não é maior, nem menor que o outro, mas cada qual pode solidificar extremamente o outro.

Este desafio possui percalços típicos, a começar pela diferença de ritmo dos dois componentes. A produção é mais rápida, além de material e por isto facilmente manipulável, a gosto das técnicas usuais de planejamento e avaliação. A participação é lenta, profunda, qualitativa, por ser processo histórico de conquista.

Por outra, tal conjunção pode dar azo ao surgimento da tendência oposta de secundarizar a participação, imaginando que decorra naturalmente de uma produção bem conduzida. A lógica produtiva não é participativa, sobretudo em sociedade capitalista. Ainda que seja o mesmo fenômeno, produção e distribuição se digladiam na prática, formando dois momentos contrários do mesmo processo. A produção se distribui de forma mais equitativa, somente quando forçada politicamente pela comunidade, o que quer dizer: quando se constitui conquista política. Um dos dramas fundamentais da pequena produção agrícola, por exemplo, é precisamente este: por que, sendo sua produção essencial para o país, não é o próprio produtor o principal beneficiário do que produz?

Em que pesem tais percalços, persiste o desafio de unir os dois componentes, porque é uma das estratégias mais importantes para a consolidação de processos participativos. Ambos têm densidade própria, mas formam faces con-

trárias da mesma medalha. Um não se deduz necessariamente do outro, mesmo porque, na tendência natural, um está contra o outro. São da mesma ordem de importância. A produção que, desde o início, não estiver comprometida com a participação, não a recoloca depois, a não ser pela força. E a participação que não tem substância produtiva facilmente se esvazia em manifestações efêmeras e paliativas.

Assim, um dos núcleos mais decisivos de processos participativos é a organização associativa de produtores. Isto não deve secundarizar outras iniciativas, mas estas são mais dificilmente auto-sustentáveis. Nesta mesma linha de raciocínio, são importantes as cooperativas e sindicatos, porque diretamente voltados para a participação produtiva.

A insistência nesta estratégia tem por sentido ainda viabilizar outras manifestações participativas não diretamente ligadas à produção. Por exemplo, manifestações culturais referentes à identidade comunitária. São essenciais, pois nenhum grupo se torna comunidade, a saber, capaz de conduzir seu destino, sem identidade, e a identidade é forjada no trajeto histórico-cultural. Do contrário, não temos propriamente comunidade, mas conglomerado humano. A identidade cultural comunitária é das motivações participativas mais densas. No entanto, é bem mais difícil a auto-sustentação, ligando-se tendencialmente a certas iniciativas de pessoas carismáticas e persistentes; se estas falharem, o processo se interrompe. A organização política competente é uma das vias da auto-sustentação, mas será mais facilmente realizada se procurar ancorar-se sobre alguma estratégia produtiva que gere recursos próprios. Caso contrário, tenderá a depender do Estado ou da boa vontade de outras pessoas. <sup>17</sup>

Se tomássemos ainda o exemplo de festas populares, a mobilização política nelas viável poderia ser muito significativa, mas o fenômeno somente torna-se mais duradouro se estiver ligado à colheita de certo produto, à produção e venda de certo tipo de artesanato, a instrumentos de receita própria. <sup>18</sup>

3.2. Ao lado deste tipo de conjunção, vale ressaltar a busca persistente de *outros mecanismos de auto-sustentação*, para além da esfera produtiva. Em primeiro lugar, não se deve absolutizar a questão produtiva, mesmo porque é instrumental. Em segundo lugar, é preciso não mercantilizar a participação, como se somente interessasse aquilo que se condensa sob a forma de mercadoria.

A participação se expressa tipicamente na dimensão qualitativa e valoriza sobremaneira a região simbólica humana, particularmente a cultural, onde encontramos a questão da identidade comunitária, da criatividade artística e artesanal, da memória histórica, da manifestação lúdica, e assim por diante. Faz muito sentido, por exemplo, organizar um grupo de pessoas que se dediquem a preservar uma dança típica ou tipos de festas, ou outro que busque consolidar formas comunitárias de lazer, ou outro que procure condensar expressões religiosas próprias, etc.

No entanto, permanece o desafio da auto-sustentação. Uma forma será sempre a organização do respectivo grupo, no sentido de motivar o surgimento de uma associação conveniente. Se uma região possui um patrimônio histórico importante, é muito válido motivar uma associação com vistas a preservá-lo e a valorizá-lo. A partir daí talvez surja até mesmo a possibilidade de alguma fonte própria de recursos, à base do turismo.

O processo educacional pode ser outro instrumento adequado, na medida que a própria educação é um dos canais essenciais de participação. É imaginável que o currículo escolar tome a sério, sem exageros e provincianismos, as características locais, bem como a possibilidade de professores e alunos assumirem tarefas de promoção da identidade comunitária. <sup>19</sup>

É resta sempre a oportunidade do poder público. Neste terreno, porém, é mister pisar com sobriedade e discernimento. O poder público não consegue inventar recursos, nem os multiplica ao bel-prazer. É sempre pensável que a população organizada conquiste politicamente o direito de que a prefeitura, por exemplo, arque com os custos de certas necessidades e equipamentos comunitários. É o caso da educação básica, reconhecida como direito de cidadania. Todavia, ainda que freqüentemente os recursos se apliquem em coisas duvidosas e mesmo concentradoras de renda, um erro não justifica o outro. Antes de avançar sofregamente sobre os cofres públicos é preferível exercer o controle democrático sobre suas aplicações, direcionando-as para as reais necessidades básicas da população, e procurar recursos próprios, para não depender dos humores do Estado. Uma entidade formada para defesa do folclore, por exemplo, que dependa exclusivamente de donativos do Estado, dificilmente ultrapassará a condição de algo paliativo e efêmero.

3.3. O problema da *qualidade* é um desafio comprometedor, porque estamos habituados a tratar com maior facilidade de expressões quantitativas da realidade. Talvez se pudesse dizer que participação é essencialmente qualidade. <sup>20</sup>

Uma primeira dificuldade é o problema da avaliação. Não há propriamente indicador ou taxa de participação, porquanto já seria uma redução ao plano da quantidade. A qualidade de um sindicato não se mede pelo número de sócios, mas pelo teor democrático e participativo de sua organização. O que está em jogo é o que poderíamos chamar de *qualidade política*, para além da qualidade meramente formal ou do cotejo quantitativo. Assim, não vale apenas saber se muita gente esteve na assembléia e se os estatutos foram formalmente cumpridos, mas se o exercício democrático foi intenso. Trata-se pois, de testar se a liderança é *representativa*, se o processo é *legítimo*, se há de fato *participação da base*, se há *auto-sustentação*.

Uma segunda dificuldade é o problema do ritmo próprio da participação, geralmente conturbado por premências de ordem quantitativa: prazos taxativos, exigüidade de recursos, pressa, etc. O resultado é quase sempre o mesmo: em vez de trabalhar com afinco e profundidade de baixo para cima, força-se a situação de cima para baixo. Um exemplo: quer-se organizar os microempresários de certa região; reúnem-se alguns mais entusiasmados e decreta-se fundada a associação, imaginando-se que já represente o Estado todo. É um engano. Preferível seria esperar mais tempo e trabalhar grupos menores, por setores de atividade, localizados. À medida que tais grupos menores alcançarem nível de autenticidade associativa, é possível atingir a instância central e concebê-la assim como deve ser, a saber, como delegação da base. A grande maioria das associações padece desta falha: funciona com número irrisório de sócios. Na verdade, falta a base, que não está organizada, nem mobilizada com qualidade.

3.4. A *formação* dos agentes externos é igualmente um desafio, porque são de modo geral órfãos nesta esfera. Além de não dominarem a questão participativa, na teoria e sobretudo na prática, transpiram muitas ingenuidades, oriundas de vários ingredientes. De um lado, acredita-se que a postura técnica resolve por si os problemas, e sequer se suspeita que a pretensa falta de compromisso político é um deles, apenas ingênuo. De outro, teme-se mexer na esfera política, que parece estranha e cientificamente inadequada.

Para consumir a problemática, tende-se a assumir postura tecnocrática, através da qual, ou colocamos a participação como algo indesejável e suspeito, ou a capturamos sob a forma de manipulação e controle. Ainda pode-se fazer a ilusão de que pobreza se supera pela pesquisa, pelos estudos, pelo planejamento, pelos seminários. Assim como alguém pode imaginar em vão que a educação básica não se resolve porque ainda não conhecemos bem o assunto ou porque faltam recursos financeiros.

À sombra disso, lateja igualmente o desprezo pela comunidade pobre. É difícil acreditar que tenha potencialidade e que possa aparecer nos programas como parceira e principalmente como real interessada. É mais fácil vê-la como ignorante, inculta e por isso carente de tutela, incapaz.

Por outra, a formação técnica se presta à banalização da participação em vários sentidos. Pode ser falsa, ao escamotear controles sociais e propor a desmobilização popular. Pode ser ingênuo, confundindo boas intenções com condições reais de sua viabilidade. Pode ser incompetente, ao meter-se a tratar de assuntos sem o domínio necessário e por concessão à moda. Pode ser má fé, se o técnico e o professor se fantasiarem de proletários, camuflando a desigualdade social efetiva que vige entre a elite acadêmica e a comunidade desprivilegiada.

Em vista disso, suspeitar é preciso. Quando fala o técnico ou o professor, falam de modo geral representantes do grupo dominante, cuja pretensa e intempestiva "vocalização" participativa é algo discutível.

3.5. Por fim, ressaltamos o desafio da valorização da *esfera política* na realidade social. A política social tem progredido, de certa forma, nos últimos tempos, à proporção que passou a insistir na necessidade de emprego e renda. Tornou-se menos assistencialista na concepção e adquiriu, pelo menos em alguns momentos, tons redistributivos. Mas continua intrinsecamente tecnocrática e desmobilizadora, porque não vai além de uma política governamental e se constrói apenas como pretensão técnica. A população continua "alvo", "objeto", "clientela", "paciente".

Quando falamos da esfera política, imaginamos estar colocando algo também da ordem das necessidades básicas, embora não de teor material. Tocamos na dimensão da cidadania, que inclui a transformação da população de objeto para sujeito, na qualidade de real interessada nas respectivas políticas. Não queremos dizer política partidária, não porque objetiva, mas porque é apenas uma forma de manifestação.

Na verdade, não há como não sermos políticos, porque não há como inventar na história um espaço vazio, no qual não teríamos qualquer influência do poder. A pretensa isenção política é uma atitude política, porque é uma opção entre outras e não pode ser feita no vácuo ideológico que, aliás, não existe. As-

sim como os “não-alinhados” adotam uma “linha” específica de conduta política. Se assim é, a postura tecnocrática também é política, servindo muitas vezes como instrumento de camuflagem de segundas intenções políticas.

No entanto, a esfera política não pode se desgarrar da econômica, porque já responderíamos a um erro, com o erro oposto. A simples excitação política leva a seu desvirtuamento, porque a viabilidade histórica não se dá sem os necessários processos produtivos. O fato, porém, de vermos na esfera política de preferência a simples excitação política, o partidarismo, o temor do envolvimento, etc, mostra que temos dela uma visão míope e que no fundo estamos despreparados para a entender e a praticar. Parece evidente que a proposta de um programa qualquer sob forma participativa inclui uma decisão política, que muitas vezes teimamos em descrever como apenas técnica. E não retiramos daí, então, as devidas conseqüências.

É certo que estamos mais preparados para tratar da esfera sócio-econômica. A esfera política mais nos incomoda, do que nos convence. Daí o ambiente estranho de muitos programas governamentais que se querem participativos ou de pesquisas acadêmicas que se dizem participantes. Contudo, a universidade que apenas forma técnicos, certamente mais “doméstica” do que “educa”, e instila com isto uma postura política muito específica. Não é que falte o “compromisso social”; ao contrário, está precisamente na direção oposta.

Não existe solução apenas técnica de um problema social. Nem é o caso de sacrificar o lado técnico ao lado político. Mas é mister recompor a importância da dimensão política, porque uma sociedade não se faz apenas de trabalhadores, mas igualmente de cidadãos. Quando a pessoa é somente “força-de-trabalho”, não passa ainda de massa de manobra.

Se aceitamos que a sociedade democrática é desejável, não pode ser construída sem a dimensão da cidadania, pois supõe a presença de membros atuantes e comprometidos, capazes de se expressar com opinião própria, de discutir os destinos do País, de controlar seus mandantes, de construir regras comuns de jogo e assim por diante. E não por último, de compor a necessidade de produção, com a necessidade de sua devida distribuição. Ao poder somente se chega por eleição. O resto é usurpação.

#### 4. PARA CONCLUIR

Seriam argumentos válidos em favor de programas e projetos participativos, também para acadêmicos e técnicos empedernidos:

a) processos participativos são insubstituíveis em termos de *eficácia* social, porquanto as iniciativas não chegam a realizar sua finalidade última e sua qualidade essencial sem a participação dos reais interessados; pode-se facilmente gastar todos os recursos previstos, movimentar muita gente e levantar muitas construções, mas sem que a substância última seja propriamente tocada, a saber, a distribuição da renda, a melhoria real das condições de vida, o desenvolvimento como tal;

b) o argumento mais próprio será o *político*, a saber: a formação da cidadania, através da qual a população interessada deixa a condição de objeto e de

massa de manobra, passando a sujeito legítimo; como sujeito legítimo emerge na posição de parceiro competente de programas e projetos, capaz de argumentar e colaborar sobre a base dos direitos e não sobre esmolas do Estado; pois somente existe "serviço público", quando a população é capaz de reivindicar e controlar, colocando o Estado, seus técnicos e os acadêmicos no seu devido lugar; a partir daí, é possível o estado de direito, com regras de jogo democráticas e comuns, controlado de baixo para cima, eficiente e eficaz, tendo que prestar contas de tudo à sociedade;

c) em termos *administrativos*, pode-se encontrar a argumentação em torno de facilidades na condução dos programas, sempre que a população interessada participa ativamente: coíbe-se o excesso e a excrescência burocrática, evita-se o centralismo, é possível a avaliação conjunta em profundidade crítica e autocrítica, e delimita-se a posição própria das instâncias externas, que é de motivação, promoção, fomento, não de condução; pode-se igualmente obter processos mais claros em termos de realização das metas, evitando-se a pecha clássica de favorecimento primordial da burocracia, em detrimento das populações que seriam os reais beneficiários;

d) consegue-se ainda uma possível *economia de recursos*, à medida que a população se insere participativamente nos programas porque, além de poder impedir gastos supérfluos, duvidosos e corruptos, os direciona para componentes mais substanciais, que freqüentemente exigem aplicações menores, sobretudo quando ligados à satisfação das necessidades mais básicas; pode-se evitar igualmente a duplicação de recursos, bem como a aplicação excessiva em atividades-meio, sem falar na eliminação possível de intermediários parasitas, que, ou dificultam que os recursos cheguem de fato à comunidade, ou dela tomam a maior e a melhor parte do que se produziu;

e) em termos de desenvolvimento auto-sustentado, processos produtivos participativos em pequena escala, como é o caso da pequena produção agrícola, representam claramente a retomada de uma *vocação do país*; ainda que se possa duvidar de suas chances no futuro tecnológico, no momento é absolutamente estratégica, seja na esfera da produção de alimentos básicos, seja no combate à inflação, seja na da retenção migratória, etc.; a pequena produção cooperativa representa antes de mais nada o país real, onde se joga a sorte do emprego e da renda da grande maioria ativa;

f) em termos mais teóricos, a promoção de processos participativos significa recompor a visão de uma *política social integral*, ou seja, para além daquela já usual e tecnocrática, restrita à problemática do emprego e da renda e, em seguida, dos setores sociais clássicos; a redistribuição da renda não se efetiva apenas pelo movimento econômico da produção; nem se pode imaginar que seja política social aquilo que o Estado empreende na área, somente; não existe política social adequada sem correspondente organização da sociedade civil;

g) por fim, podemos aduzir a justificativa relativa à necessária *formação de recursos humanos* na esfera participativa, porquanto são, de modo geral, precários ou inexistentes; é válido afirmar que a política social participativa ainda é coisa de amadores, refletindo-se o problema em distorções comuns, tais como: incapacidade de conjugar produção e participação, excitação política excessiva

e exclusiva, desinformação e desconhecimento de fenômenos como cooperativa, sindicato, associação, temor obsessivo frente ao desafio participativo, falta de prática de campo junto às populações, carência da habilidade política para tratar questão fundamental e ao mesmo tempo delicada e sensível, incompetência no terreno das avaliações qualitativas e do apoio a processos não diretamente ligados a produtos materialmente manipuláveis, e assim por diante; no entanto, é uma área a ser urgentemente trabalhada, não só porque corresponde a um momento de valorização política do País, mas principalmente porque significa o atestado de maturidade em política social. 21

Se sabemos aprender de nossos erros e de nosso passado, talvez se pudesse dizer com alguma clareza:

- participação sem auto-sustentação é farsa;
- redistribuição da renda não acontece sem o processo de conquista por parte da sociedade;
- a simples excitação política é uma fórmula certa de inviabilização dos processos;
- a posição do técnico e do acadêmico é necessária, mas de teor supletivo;
- a organização da comunidade ou do grupo é estratégia essencial para obtenção da capacidade de autopromoção, bem como da produção cooperativa;
- a lógica do desenvolvimento comunitário é do menor para o maior; portanto, federativa; significa também que pretensões apenas quantitativas geralmente corrompem a qualidade dos processos; é mais decisiva sua legitimidade participativa, do que sua extensão somente numérica.

## NOTAS E REFERÊNCIAS

- 1 BORDENAVE, J. D. & CARVALHO, H. M. *Comunicação e Planejamento*. Rio, Paz e Terra, 1980. CARVALHO, H. M. *Introdução à teoria do planejamento*. Brasiliense, 1978. DEMO, P. *Participação é conquistas-noções de política participativa*. Fortaleza, Ed. Univ. Federal, 1986.
- 2 ALVES, M. M. *A força do povo – Democracia participativa em lajes*. Brasiliense, 1980.
- 3 REZENDE, J. *Como se faz a luta de bairros*. Rio de Janeiro, Vozes, 1986. BOFF, C. *Como trabalhar com o povo*. Rio, Vozes, 1986.
- 4 BORDENAVE, J. D. *O que é participação*. 1985. DALLARI, D. A. *O que é participação política*. São Paulo, Brasiliense, 1984. DEMO, P. *Participação é conquista*. In: BROWLEY, R. & BUSTELO, E. S. (orgs) *Política x técnica no planejamento*. São Paulo, Brasiliense, 1982, p. 153-162.
- 5 AMMANN, S. B. *Ideologia do desenvolvimento de comunidade no Brasil*. Cortez, 1980. BIERRENBACH, M. I. R. S. *Política e planejamento social, Brasil: 1956/1978*. Cortez, 1982. DEMO, P. *Planejamento participativo – visão e revisão*. In: *Fórum educacional FGV*, 9(2):3-22, abr./jun., 1985.

- REYMÃO, M. E. G. (org.). *Organização popular e mudança*. Loyola, 1986.
- DEMO, P. Problemas sociológicos da "comunidade". In: *Comunidades: igreja na base*. Paulinas, 1974. p. 67-110 (Estudos CNBB, 3).
- 6 BOBBIO, N. *O conceito de sociedade civil*. 1982. TAVARES, C. A. P. *O que são comunidades alternativas*. Brasiliense, 1982. FALEIROS, V. P. *O que é política social*. São Paulo, Brasiliense, 1986. RODRIGUES, N. *Lições do príncipe e outras lições*. Cortez, 1986.
- 7 PETRINI, J. C. *CEB'S: um novo sujeito popular*. Rio, Paz e Terra, 1984.
- AS INDÚSTRIAS comunitárias de Toledo — sua história e implantação. Toledo, Prefeitura Municipal, 1985. PROJETO ação integrada comunidade escola. FURJ, Joinville, 1983.
- PORTUGAL, R. *A força dos pequenos prefeitos*, Joinville, Ed. Particular. FURJ, 1984. SCHERER-WARREN, *Movimentos sociais*. Florianópolis, Ed. da UFSC, 1984.
- 8 PAIVA, V. P. *Paulo Freire e o nacionalismo desenvolvimentista*. Rio, Civil Brasileira, 1980.
- GADOTTI, M. *A educação contra a educação*. Rio, Paz e Terra, 1981.
- SEVERINO, A. J. *Educação ideologia e contra-ideologia*. EPU, 1986.
- CURY, C. J. *Educação e contradição*. Cortez, 1986. BRANDÃO, C. R. *O que é educação*. São Paulo, Brasiliense, 1982.
- 9 JAGUARIBE, H. *Brasil, 2.000 — para um novo pacto social*, Rio, Paz e Terra, 1986.
- 10 PETRINI, J. C. *CEB'S: um novo sujeito popular* op. cit. DEMO, P. & CALSING, E. F. Relatório da pesquisa sobre Comunidades Eclesiais de Base. In: *Comunidades: Igreja na base*. Paulinas, 1974, p. 15-64 (Estudos CNBB, 3)
- 11 LIMA, T. M. *A política social no dia-a-dia*. Cortez, 1982.
- 12 DEMO, P. *Participação é conquista — noções de política social participativa*, op. cit. LIMA, S. A. B. *Participação social no cotidiano*. Cortez, 1983.
- 13 GIANNOTTI, J. A. *A universidade em ritmo de barbárie*. Brasiliense, 1986
- 14 DEMO, P. *Investigación Participante — mito y realidad*. B. Aires, Kapelusz, 1985.
- 15 HADDAD, P. R. *Participação, justiça social e planejamento*. Zahar, 1980.
- BAPTISTA, M. V. *Desenvolvimento de comunidade*. Cortez & Moraes, 1978. WERTHEIN, J. & ARGUMEDO, M. (orgs). *Educação e participação*. Brasília, Philobibliion/IICA/SEPS/MEC, 1985.
- 16 DEMO, P. *Intelectuais e vivaldinos — da crítica acrítica*. São Paulo, Ed. ALMED 1982.
- 17 ARANTES, A. A. *O que é cultura popular*. Brasiliense, 1982. FEIJÓ, M. C. *O que é política Cultural*. São Paulo, Brasiliense, 1982.
- 18 BACHA, E. & UNGER, M. *Participação, salário e voto — um projeto de democracia para o Brasil*. Rio, Paz e Terra, 1978.
- 19 MANFREDI, S. M. *Política: educação popular*. Ed. Símbolo, 1978
- 20 DEMO, P. *Ciências sociais e qualidade*. São Paulo, Ed. ALMED, 1985. Idem, *Avaliação qualitativa*, Brasília, INEP/MEC, 1986, mimeo. Idem, *avaliação qualitativa II*, Brasília, INEP/MEC, 1987, mimeo.

- 21 CARVALHO, N. V. *Autogestão: o governo pela autonomia*. São Paulo, Brasiliense, 1983.
- HIRSCHMAN, A. O. *De consumidor a cidadão, atividade privada e participação na vida pública*, São Paulo, Brasiliense, 1983. GUILLERM, A. & BOURDET, Y. *Autogestão: uma mudança radical*. Rio de Janeiro, Zahar, 1976. SCHUMACHER, E. F. *O negócio é ser pequeno*. Rio, Zahar, 1979

