

LEITURAS AFINS

- Constituinte e Democracia no Brasil Hoje — *Emir Sader (org.)*
- Desregulagens — Educação, planejamento e tecnologia como ferramenta social — *Laymert Garcia dos Santos*
- Explode um Novo Brasil, — Diário da campanha das diretas — *Ricardo Kotscho*
- Muda Brasil — Uma Constituição para o desenvolvimento democrático — *Fábio Konder Comparato*
- Pesquisa Participante — *Carlos R. Brandão*
- Pesquisa Participante na América Latina — *Marcela Gajardo*
- A Questão Política da Educação Popular — *Carlos R. Brandão*
- Uma Escola para o Povo — *Maria Teresa Nidelcoff*

Coleção Primeiros Passos

- O que é Comunidade Eclesial de Base — *Frei Betto*
- O que é Constituinte — *Marília Garcia*
- O que é Cooperativismo — *Gilvando Sá Leitão Rios*
- O que é Participação Política — *Dalmo de Abreu Dallari*

Juan E. Diaz Bordenave

O QUE É PARTICIPAÇÃO

6ª edição

editora brasiliense

Copyright © Juan E. Diaz Bordenave

Capa e ilustrações:

Miguel Paiva

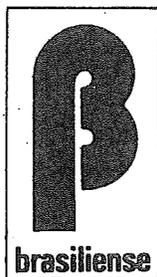
Revisão:

Luiz R. S. Malta

Rosângela M. Dolis

ISBN: 85-11-01095-5

1ª edição 1983



editora brasiliense s.a.

rua da consolação, 2697

01416 - são paulo - sp.

fone (011) 280-1222

telex: 11 33271 DBLM BR

ÍNDICE

– Queremos participar	7
– Necessidade humana universal	10
– Participação <i>versus</i> marginalização	18
– As diversas maneiras de participar	27
– Condicionamentos da participação	37
– As forças atuantes na dinâmica participativa	46
– As ferramentas operativas	63
– Alguns “princípios” da participação	76
– Indicações para leitura	82

"Talvez o ser humano não seja somente o ser social, como alguns sociólogos nos querem fazer crer, mas seja também estar ativamente trabalhando contra essas forças sociais que querem reduzir nossa vida social a um mínimo. Talvez não fôssemos humanos se esta tarefa pudesse ser feita de uma só vez. É, precisamente, a necessidade permanente de lutar que dá à vida humana um significado perene."

JOHAN GALTUNG

"Porque onde dois ou três estão juntos em meu nome, eu estou ali com eles."

JESUS DE NAZARÉ

*A meus compatriotas
que desejam participar,
como eu desejo,
da construção
de um Paraguai
democrático.*

J.E.D.B.

QUEREMOS PARTICIPAR

Que o interesse por participar tem se generalizado nos últimos anos, no Brasil e no mundo todo, não resta a menor dúvida. Aqui e acolá surgem associações as mais diversas: amigos de bairro, movimentos ecológicos, associações de moradores, comunidades eclesiais de base, e outras.

É como se a civilização moderna, com seus enormes complexos industriais e empresariais e com seus meios eletrônicos de comunicação massiva, tivesse levado os homens primeiro a um individualismo massificador e atomizador e, mais tarde, como reação defensiva frente à alienação crescente, os levasse cada vez mais à participação coletiva.

Houve um tempo em que o triunfalismo dos regimes totalitários convenceu alguns filósofos sociais de que os homens tinham medo à liberdade e por isso trocavam facilmente sua autonomia pela

segurança do autoritarismo. Tais filósofos, no entanto, ficariam certamente surpresos ao ver os poderosos movimentos populares que hoje se levantam no mundo inteiro contra os regimes que negam ao povo o direito de participar.

Neste sentido, está sobejamente comprovado que o maior erro das ditaduras é pensar que toda a população se sente aliviada por não ter de tomar decisões, preferindo transferi-las ao governo.

Poder haver gente assim. Mas a maioria prefere a democracia. E para um crescente número de pessoas, democracia não é apenas um método de governo onde existem eleições. Para elas democracia é um estado de espírito e um modo de relacionamento entre as pessoas. Democracia é um estado de participação.

O uso freqüente da palavra *participação* também revela a aspiração de setores cada dia mais numerosos da população a assumirem o controle do próprio destino. As rádios convidam os ouvintes a "participarem" de sua programação telefonando, escrevendo, solicitando discos; os partidos políticos conclamam a população a participar; o vertiginoso crescimento do associativismo nesta década parece indicar que estamos entrando na *era da participação*.

No entanto, esse interesse pela participação não parece estar acompanhado de um conhecimento generalizado do que ela é, de seus graus e níveis, de suas condições, sua dinâmica e suas ferramentas

operativas. A escassez de literatura sobre o tema revela até que ponto a participação é um assunto novo e o quanto a nossa sociedade tem sido pouco participativa.

Há uma necessidade não satisfeita de saber em que consiste a participação na construção de uma sociedade solidária.

Este pequeno livro procura contribuir para uma resposta com a modéstia dos *primeiros passos*.

NECESSIDADE HUMANA UNIVERSAL

- A família Silva está reunida ao redor da mesa de jantar discutindo como enfrentar o desafio do crescente custo de vida. Há importantes decisões a serem tomadas. Alguns dos meninos terão de deixar de estudar e começar a trabalhar. Serão precisos cortes nas despesas de alimentação e diversão. O pai pergunta a opinião de cada membro da família. Todos tratam de participar da discussão, cada qual contribuindo segundo sua idade e situação.
- A Associação dos Moradores da Favela do Cravo convoca reunião para hoje à noite. O núcleo de liderança quer convencer o grupo comunitário da urgência de se mobilizar e fazer pressão sobre a Prefeitura para dar solução ao problema da água. Espera-se a participação de todo o pessoal porque o problema interessa a todos.

- O Serviço de Extensão Rural do Estado comunicou aos produtores do município de Rebouças que de agora em diante o planejamento das atividades do Serviço na região será feito mediante consulta aos agricultores. "Estamos implantando em Rebouças o Planejamento Participativo", declarou o diretor do Serviço.
- Em recente comício de sua campanha, o candidato a governador afirmou que seu Partido defende uma *alternativa comunitária* e que, se for eleito, pretende substituir o paternalismo governamental pela participação responsável da comunidade.
- Por razões de conjuntura histórica, na Organização das Nações Unidas cinco países — China, França, Grã-Bretanha, URSS e EUA — reservam-se a condição privilegiada de membros "permanentes" do Conselho de Segurança com direito ao chamado poder de "veto" sobre todas as decisões importantes do citado Conselho. Com o aumento do número de países membros esta desigualdade na participação dos países tem sido objeto de severas críticas.

PARTICIPAÇÃO. As pessoas participam em sua família, em sua comunidade, no trabalho, na luta política. Os países participam nos foros internacionais, onde se tomam decisões que afetam os destinos do mundo.

Como nenhum homem é uma ilha e desde suas origens o homem vive agrupado com seus iguais, a participação sempre tem acompanhado — com

altos e baixos — as formas históricas que a vida social foi tomando. Entretanto, no mundo inteiro nota-se hoje uma tendência para a intensificação dos processos participativos. As causas?

A participação está na ordem do dia devido ao descontentamento geral com a marginalização do povo dos assuntos que interessam a todos e que são decididos por poucos. O entusiasmo pela participação vem das contribuições positivas que ela oferece.

Aliás, algo surpreendente está ocorrendo com a participação: estão a favor dela tanto os setores progressistas que desejam uma democracia mais autêntica, como os setores tradicionalmente não muito favoráveis aos avanços das forças populares.

A razão, evidentemente, é que a participação oferece vantagens para ambos. Ela pode se implantar tanto com objetivos de liberação e igualdade como para a manutenção de uma situação de controle de muitos por alguns.

Do ponto de vista dos setores progressistas, a participação facilita o crescimento da consciência crítica da população, fortalece seu poder de reivindicação e a prepara para adquirir mais poder na sociedade. Além disto, por meio da participação, conseguem-se resolver problemas que ao indivíduo parecem insolúveis se contar só com suas próprias forças, tais como a construção de uma estrada ou uma ponte, ou a recuperação de delinquentes juvenis numa comunidade marginal. Graças à partici-

pação às vezes resolvem-se ainda conflitos de uma maneira pacífica e satisfatória para as partes interessadas.

Do ponto de vista dos planejadores democráticos, a participação garante o controle das autoridades por parte do povo, visto que as lideranças centralizadas podem ser levadas facilmente à corrupção e à malversação de fundos. Quando a população participa da fiscalização dos serviços públicos, estes tendem a melhorar em qualidade e oportunidade.

Além disto, os serviços que os organismos oficiais, tais como ministérios de saúde e de agricultura, prestam ao povo são melhor aceitos na medida em que correspondem à percepção que este tem de suas próprias necessidades, percepção que se expressa mediante a participação. Daí que muitos destes organismos de serviço público se empenhem agora, depois de séculos de verticalidade e autoritarismo, em promover o "planejamento participativo", capaz de gerar projetos relevantes para a população.

Por outro lado, há uma crescente consciência por parte dos governos de que os recursos necessários para o desenvolvimento das regiões carentes são tão enormes, que uma alta proporção deles deve ser obtida nas próprias áreas beneficiárias. Ora, o mais importante recurso no processo de desenvolvimento são as próprias pessoas e, por conseguinte, os governos procuram a participação

delas em escala massiva.

Além da necessidade "econômica" da participação, há também um reconhecimento da necessidade "política" da mesma, no sentido de que as estratégias altamente centralizadas têm fracassado na mobilização de recursos econômicos e no desenvolvimento da iniciativa própria para tomar decisões em nível local. A participação popular e a descentralização das decisões mostram-se como caminhos mais adequados para enfrentar os problemas graves e complexos dos países em desenvolvimento.

"A participação disseminada em associações e entidades equilibraria a tendência para a ruptura contida na participação se canalizada exclusivamente através dos partidos políticos. Além disto, na medida em que expressa interesses reais e mais próximos e visíveis por cada um, ajudaria a conter a tendência inata para o despotismo supostamente contido em toda democracia, já que ela sempre contempla os interesses das majorias e submete as minorias."

Ora, a enumeração das contribuições da participação poderia levar a um conceito puramente instrumental, com o perigo de que se veja nela algo para ser dirigido, manipulado ou explorado quanto a seus resultados utilitários.

No entanto, se procurarmos a motivação dos participantes de uma atividade comunitária qualquer, notaremos neles uma satisfação pessoal e



Íntima que com freqüência vai muito além dos resultados úteis de sua participação.

Ocorre que a participação não é somente um instrumento para a solução de problemas mas, sobretudo, uma *necessidade fundamental do ser humano*, como o são a comida, o sono e a saúde.

A participação é o caminho natural para o homem exprimir sua tendência inata de realizar, fazer coisas, afirmar-se a si mesmo e dominar a natureza e o mundo. Além disso, sua prática envolve a satisfação de outras necessidades não menos básicas, tais como a interação com os demais homens, a auto-expressão, o desenvolvimento do pensamento reflexivo, o prazer de criar e recriar coisas, e, ainda, a valorização de si mesmo pelos outros.

Conclui-se que a participação tem duas bases complementares: uma base *afetiva* — participamos porque sentimos prazer em fazer coisas com outros — e uma base *instrumental* — participamos porque fazer coisas com outros é mais eficaz e eficiente que fazê-las sozinhos.

Estas duas bases — afetiva e instrumental — deveriam equilibrar-se. Porém, às vezes, elas entram em conflito e uma delas passa a sobrepor-se à outra. Ou a participação torna-se puramente "consumatória" e as pessoas se despreocupam de obter resultados práticos — como numa roda de amigos bebendo num bar — ou ela é usada apenas como instrumento para atingir objetivos, como num "comando" infiltrado em campo inimigo.

Em síntese, a participação é inerente à natureza social do homem, tendo acompanhado sua evolução desde a tribo e o clã dos tempos primitivos, até as associações, empresas e partidos políticos de hoje. Neste sentido, a frustração da necessidade de participar constitui uma mutilação do homem social. Tudo indica que o homem só desenvolverá seu potencial pleno numa sociedade que permita e facilite a participação de todos. O futuro ideal do homem só se dará numa sociedade participativa.

PARTICIPAÇÃO VERSUS MARGINALIZAÇÃO

Entender o que é participação talvez seja mais fácil se compreendermos o seu contrário, a não participação, isto é, o fenômeno da *marginalidade*.

Marginalidade significa ficar de fora de alguma coisa, às margens de um processo sem nele intervir.

O conceito de "marginalidade", porém, é mal entendido entre nós. Basta ver a aplicação da palavra "marginais" aos criminosos de qualquer tipo, como se eles não intervissem ativamente, embora a seu próprio modo, nos processos sociais.

Outro erro freqüente é entender a marginalidade apenas como a falta de participação de certos setores sociais no *consumo* dos bens materiais e culturais da sociedade. Segundo esta ótica, a substancial proporção da população que se encontra em situação de pobreza, ignorância e alienação seria mar-

ginal porque não consegue usufruir dos empregos, escolas e diversões como o fazem outros setores.

Ora, erro ainda pior é atribuir a responsabilidade de se encontrarem naquela situação de déficit aos próprios setores "marginais", com grande ênfase nos "déficits educativos" evidenciados pelo seu analfabetismo, precária instrução básica e costumes "primitivos".

Tais déficits educativos, aliás, freqüentemente são considerados conseqüência do "atraso" daqueles setores em relação a outros mais "modernos" e "desenvolvidos".

Esta maneira de entender a marginalidade como atraso autoprovocado tem levado ao desenvolvimento de estratégias educativas "integradoras": os programas educativos emergentes desta percepção visam a incorporação dos setores populares à vida nacional, adaptando-os e integrando-os às condições exigidas pela modernização da sociedade.

O preço da "participação" seria, então, a integração ao molde modernizador, onde a participação é entendida como a inclusão entre os beneficiários consumidores dos bens materiais e culturais inerentes ao desenvolvimento modernizador.

Onde está o erro deste enfoque?

Está em que a "marginalidade" de alguns grupos não é, de maneira alguma, conseqüência de "atrasos", mas resultado lógico e natural do desenvolvimento modernizador numa sociedade onde o acesso aos benefícios está desigualmente repartido.

O subdesenvolvimento de uns é provocado pelo "superdesenvolvimento" de outros. Para que alguns possam acumular vastos patrimônios, outros necessitam ser explorados e sacrificados. Para que o poder se concentre em poucas mãos, a participação política da maioria da população deve ser coartada.

Não há, pois, *marginalidade* mas *marginalização*.

Neste novo enfoque, a participação não mais consiste na recepção passiva dos benefícios da sociedade mas na intervenção ativa na sua construção, o que é feito através da tomada de decisões e das atividades sociais em todos os níveis.

No novo contexto, a participação já não tem o caráter "consumista" atribuído pela teoria da marginalidade, mas o de processo coletivo transformador, às vezes contestatório, no qual os setores marginalizados se incorporam à vida social por direito próprio e não como convidados de pedra, conquistando uma presença ativa e decisória nos processos de produção, distribuição, consumo, vida política e criação cultural.

De modesta aspiração a um maior acesso aos bens da sociedade, a participação fixa-se o ambicioso objetivo final da "autogestão", isto é, uma relativa autonomia dos grupos populares organizados em relação aos poderes do Estado e das classes dominantes. Autonomia que não implica uma caminhada para a anarquia, mas, muito pelo contrário, implica o aumento do grau de consciência política dos cidadãos, o reforço do controle popular

sobre a autoridade e o fortalecimento do grau de legitimidade do poder público quando este responde às necessidades reais da população.

A seguinte notícia, publicada num jornal paulista, reflete o novo conceito de participação:

SÃO PAULO — O Cardeal-Arcebispo D. Paulo Evaristo Arns disse ontem que "todos aqueles que acreditam ser possível manipular o povo sentirão a presença das Comunidades de Base e de toda a população por elas acordada". Ele afirmou que as Comunidades Eclesiais de Base "nunca lutarão por acesso ao poder político mas terão momentos de pressão sobre o Poder". E advertiu: "Passou o tempo em que os políticos podiam manobrar a população. O povo é quem demandará coisas dos políticos. O processo está bem adiantado".

A mudança de enfoque, naturalmente, deflagra uma nova abordagem dos processos educativos que, de um caráter meramente "integrador", passam a ter caráter conscientizador e liberador, tornando-se verdadeiras escolas de participação.

A micro e a macroparticipação

A breve discussão sobre a marginalização preparou-nos para conceituar a participação.

Um pouco de etimologia pode também ajudar.

Qual é a origem da palavra "participação"?

Pergunte-se a qualquer pessoa o que é participação e, com toda certeza, ela mencionará a palavra "parte" em sua resposta. Seguramente vai dizer que "participar é fazer parte de algum grupo ou associação", ou "tomar parte numa determinada atividade", ou, ainda, "ter parte num negócio".

- Fazer parte.
- Tomar parte.
- Ter parte.

De fato, a palavra participação vem da palavra parte. Participação é fazer parte, tomar parte ou ter parte. Mas é tudo a mesma coisa ou há diferenças no significado destas expressões?

"Bulhões faz parte de nosso grupo mas raramente toma parte das reuniões."

"Fazemos parte da população do Brasil mas não tomamos parte nas decisões importantes."

"Edgar faz parte de nossa empresa mas não tem parte alguma no negócio."

Estas frases indicam que é possível fazer parte sem tomar parte e que a segunda expressão representa um nível mais intenso de participação. Eis a diferença entre a participação passiva e a participação ativa, a distância entre o cidadão inerte e o cidadão engajado.

Ora, mesmo dentro da participação ativa, isto é, entre as pessoas que "tomam parte", existem diferenças na qualidade de sua participação.

Algumas, por exemplo, sentem "ser parte" da organização, isto é, se consideram como "tendo parte" nela e lhe dedicam sua lealdade e responsabilidade. Outras, embora muito ativas, talvez levadas pelo seu dinamismo natural, não professam uma lealdade comprometida com a organização e facilmente a abandonam para gastar suas energias excedentes em outra organização.

A prova de fogo da participação não é o quanto se toma parte mas como se toma parte.

Possivelmente, a insatisfação com a democracia representativa que se nota nos últimos tempos em alguns países se deva ao fato de os cidadãos desejarem cada vez mais "tomar parte" no constante processo de tomada nacional de decisões e não somente nas eleições periódicas. A democracia participativa seria então aquela em que os cidadãos sentem que, por "fazerem parte" da nação, "têm parte" real na sua condução e por isso "tomam parte" — cada qual em seu ambiente — na construção de uma nova sociedade da qual se "sentem parte".

O homem participa nos grupos primários, como a família, o grupo de amizade ou de vizinhança, e participa também dos grupos secundários, como as associações profissionais, sindicatos, empresas. Participa ainda dos grupos terciários, como os partidos políticos e movimentos de classe.

Podemos então falar de processos de micro e de macroparticipação. É importante distingui-los

porque muitas pessoas participam somente em nível micro sem perceber que poderiam — e talvez deveriam — participar também em nível macro, ou social.

Para A. Meister a microparticipação é a *associação voluntária de duas ou mais pessoas numa atividade comum na qual elas não pretendem unicamente tirar benefícios pessoais e imediatos*.

Convém distinguir entre *participação em associações* e *participação social*. Às vezes pensa-se, erroneamente, que participação social é apenas a soma das associações de que se é membro ativo. Se as pessoas estão afiliadas a várias sociedades, clubes, irmandades, etc., há quem diga "elas têm muita participação social".

Participação social, todavia, ou participação em nível macro, implica uma visão mais larga e ter algo a dizer na sociedade como um todo. A sociedade global não é só o conjunto de associações. O cidadão, além de participar em nível micro na família e nas associações, também participa em nível macro quando intervém nas lutas sociais, econômicas e políticas de seu tempo.

A macroparticipação, isto é, a participação macrossocial, compreende a intervenção das pessoas nos processos dinâmicos que constituem ou modificam a sociedade, quer dizer, na história da sociedade. Sua conceitualização, por conseguinte, deve incidir no que é mais básico na sociedade, que é a produção dos bens materiais e culturais, bem como

sua administração e seu usufruto.

Segundo esta premissa, *participação social é o processo mediante o qual as diversas camadas sociais têm parte na produção, na gestão e no usufruto dos bens de uma sociedade historicamente determinada*. (Satira Bezerra Ammann)

O conceito de participação social é transferido deste modo da dimensão superficial do mero ativismo imediatista, em geral sem conseqüências sobre o todo, para o âmago das estruturas sociais, políticas e econômicas. Em harmonia com o conceito, se uma população apenas produz e não usufrui dessa produção, ou se ela produz e usufrui mas não toma parte na gestão, não se pode afirmar que ela participe verdadeiramente.

Uma sociedade participativa seria, então, aquela em que todos os cidadãos têm parte na produção, gerência e usufruto dos bens da sociedade de maneira eqüitativa. Toda a estrutura social e todas as instituições estariam organizadas para tornar isto possível.

Assim, a *construção de uma sociedade participativa* converte-se na utopia-força que dá sentido a todas as microparticipações. Neste sentido, a participação na família, na escola, no trabalho, no esporte, na comunidade, constituiria a aprendizagem e o caminho para a participação em nível macro numa sociedade onde não existam mais setores ou pessoas marginalizadas. Aos sistemas educativos, formais e não-formais, caberia desen-

volver mentalidades participativas pela prática constante e refletida da participação.

O interessante é que a luta pela participação social envolve ela mesma processos participatórios, isto é, atividades organizadas dos grupos com o objetivo de expressar necessidades ou demandas, defender interesses comuns, alcançar determinados objetivos econômicos, sociais ou políticos, ou influir de maneira direta nos poderes públicos.

Concebida a participação social como produção, gestão e usufruto com acesso universal, põe-se a descoberto a falácia de se pretender uma participação política sem uma correspondente participação social eqüitativa: com efeito, na democracia liberal os cidadãos tomam parte nos rituais eleitorais e escolhem seus representantes, mas, por não possuírem nem administrarem os meios de produção material e cultural, sua participação macrosocial é fictícia e não real.

AS DIVERSAS MANEIRAS DE PARTICIPAR

Desde o começo da humanidade, os homens tiveram uma participação de fato, quer no seio da família nuclear e do clã, quer nas tarefas de subsistência (caça, pesca, agricultura), ou no culto religioso, na recreação e na defesa contra os inimigos. O primeiro tipo de participação é, então, a participação de fato.

Um segundo tipo seria o de participação espontânea, aquela que leva os homens a formarem grupos de vizinhos, de amigos, "panelinhas" e "gangs", isto é, grupos fluidos, sem organização estável ou propósitos claros e definidos a não ser os de satisfazer necessidades psicológicas de pertencer, expressar-se, receber e dar afeto, obter reconhecimento e prestígio.

Além das formas de participação de fato e

espontânea, sempre existiram modos de *participação imposta*, nos quais o indivíduo é obrigado a fazer parte de grupos e realizar certas atividades consideradas indispensáveis. As tribos indígenas obrigam os jovens, por exemplo, a se submeterem a cerimônias de iniciação e rituais de passagem, enquanto as nações modernas os forçam a se submeterem à disciplina escolar e a fazer parte do exército. A missa dominical dos católicos e o voto obrigatório nas eleições são outros casos de participação imposta.

Na *participação voluntária*, o grupo é criado pelos próprios participantes, que definem sua própria organização e estabelecem seus objetivos e métodos de trabalho. Os sindicatos livres, as associações profissionais, as cooperativas, os partidos políticos, baseiam-se na participação voluntária.

Nesta categoria inclui-se ainda o participar de um negócio, como sócio capitalista ou gerente. A frase: "Delfim e eu vamos entrar no negócio de exportação de carnes. O Ernani tem uma participação de 30%. Você gostaria de participar também, Geraldo?" — refere-se a este tipo de participação voluntária.

Todavia, nem sempre a participação voluntária surge como iniciativa dos membros do grupo. Às vezes trata-se de uma *participação provocada* por agentes externos, que ajudam outros a realizarem seus objetivos ou os manipulam a fim de atingir seus próprios objetivos previamente estabelecidos.

(Neste último caso pode-se falar de *participação dirigida ou manipulada*.)

Alguns enfoques mais ou menos institucionalizados de participação provocada são a extensão rural, o serviço social, o desenvolvimento de comunidades, a educação em saúde, os trabalhos de pastoral, a agitação-propaganda.

Finalmente, existe ainda uma *participação concedida*, onde a mesma viria a ser a parte de poder ou de influência exercida pelos subordinados e considerada como legítima por eles mesmos e seus superiores. A participação nos lucros, outorgada por certas empresas a seus trabalhadores, cairia nesta categoria.

O chamado "planejamento participativo", quando implantado por alguns organismos oficiais, frequentemente não é mais que um tipo de participação concedida, e às vezes faz parte da ideologia necessária para o exercício do projeto de direção-dominação da classe dominante. Com efeito, a ideologia dominante objetiva manter a participação do indivíduo restrita aos grupos baseados em relações sociais primárias, como o local de trabalho, a vizinhança, as paróquias, as cooperativas, as associações profissionais, etc., de modo a criar uma "ilusão de participação" política e social.

Embora seja relativamente óbvia a intenção do Estado e da classe dominante, contudo, o planejamento participativo tem seu lado positivo, pois a *participação, mesmo concedida, encerra em si*

mesma um potencial de crescimento da consciência crítica, da capacidade de tomar decisões e de adquirir poder.

Na medida em que se aproveitem as oportunidades de participação concedida para tal crescimento, e não para o aumento da dependência, o planejamento participativo constitui um avanço e não um retrocesso.

Os graus e níveis de participação

São questões-chave na participação num grupo ou organização:

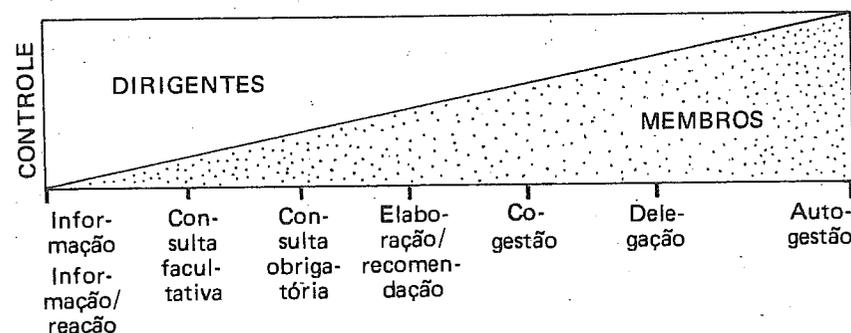
- qual é o grau de controle dos membros sobre as decisões;
- quão importantes são as decisões de que se pode participar.

No caso do *controle*, evidentemente não é igual os membros participarem de atividades decididas pelo próprio grupo e participarem duma atividade controlada por outro ou outros.

Numa associação de pais e mestres, por exemplo, os pais podem opinar e colaborar, mas via de regra o controle é mantido pela direção do colégio. Num conselho paroquial os leigos dão muitos palpites, mas o controle final não costuma sair das mãos do pároco.

O seguinte esquema ilustra alguns dos *graus* que

pode alcançar a participação numa organização qualquer, do ponto de vista do menor ou maior acesso ao controle das decisões pelos membros:



O menor grau de participação é o de *informação*. Os dirigentes informam os membros da organização sobre as decisões já tomadas. Por pouco que pareça, isto já constitui uma certa participação, pois não é infreqüente o caso de autoridades não se darem sequer ao trabalho de informar seus subordinados.

Em alguns casos, a *reação* dos membros às informações recebidas é tomada em conta pelos superiores, levando-os a reconsiderarem uma decisão inicial. Outras vezes, o direito de reação não é tolerado.

Na *consulta facultativa* a administração pode, se quiser e quando quiser, consultar os subordinados, solicitando críticas, sugestões ou dados para resolver algum problema. Quando a consulta é *obrigatória* os subordinados devem ser consultados em certas ocasiões, embora a decisão final pertença ainda aos diretores. É o caso da lei que estabelece a

negociação salarial entre patrões e operários.

Um grau mais avançado de participação é a *elaboração/recomendação* na qual os subordinados elaboram propostas e recomendam medidas que a administração aceita ou rejeita, mas sempre se obrigando a justificar sua posição.

Num degrau superior está a *co-gestão*, na qual a administração da organização é compartilhada mediante mecanismos de co-decisão e colegialidade. Aqui, os administrados exercem uma influência direta na eleição de um plano de ação e na tomada de decisões. Comitês, conselhos ou outras formas colegiadas são usadas para tomar decisões.

Exemplo de tentativa de co-gestão foi a experiência peruana de "comunidades industriais": nas empresas, embora dirigidas por seus antigos proprietários, estabeleceu-se, por lei, o colegiado de operários com poder de tomar parte nas decisões da gerência.

A *delegação* é um grau de participação onde os administrados têm autonomia *em certos campos ou jurisdições* antes reservados aos administradores. A administração define certos limites dentro dos quais os administradores têm poder de decisão. Ora, para que haja delegação real os delegados devem possuir completa autoridade, sem precisar consultar seus superiores para tomarem as decisões.

O grau mais alto de participação é a *autogestão*, na qual o grupo determina seus objetivos, escolhe seus meios e estabelece os controles pertinentes,

sem referência a uma autoridade externa. Na autogestão desaparece a diferença entre administradores e administrados, visto que nela ocorre a auto-administração.*

A outra questão-chave na participação é a *importância das decisões* a cuja formulação os membros têm acesso. Isto significa que em qualquer grupo ou organização existem decisões de muita importância e outras não tão importantes. Assim, por exemplo, numa cooperativa de *crédito*, a decisão de passar a ser também cooperativa de *consumo* constitui uma decisão importante, com amplas conseqüências, ao passo que a decisão de pintar ou não a sala de reuniões da diretoria constitui uma decisão administrativa de pouca importância.

Segundo sua importância, as decisões podem ser organizadas em *níveis*, do mais alto ao mais baixo. Uma maneira de distinguir os níveis é enumerar os passos da programação, a saber:

Nível 1 — Formulação da doutrina e da política da instituição.

Nível 2 — Determinação de objetivos e estabelecimento de estratégias.

Nível 3 — Elaboração de planos, programas e projetos.

* Veja-se o livro *A autogestão iugoslava*, por Bertino Nóbrega de Queiroz, Coleção "Tudo é História", nº 54, Editora Brasiliense, 1982.

Nível 4 – Alocação de recursos e administração de operações.

Nível 5 – Execução das ações.

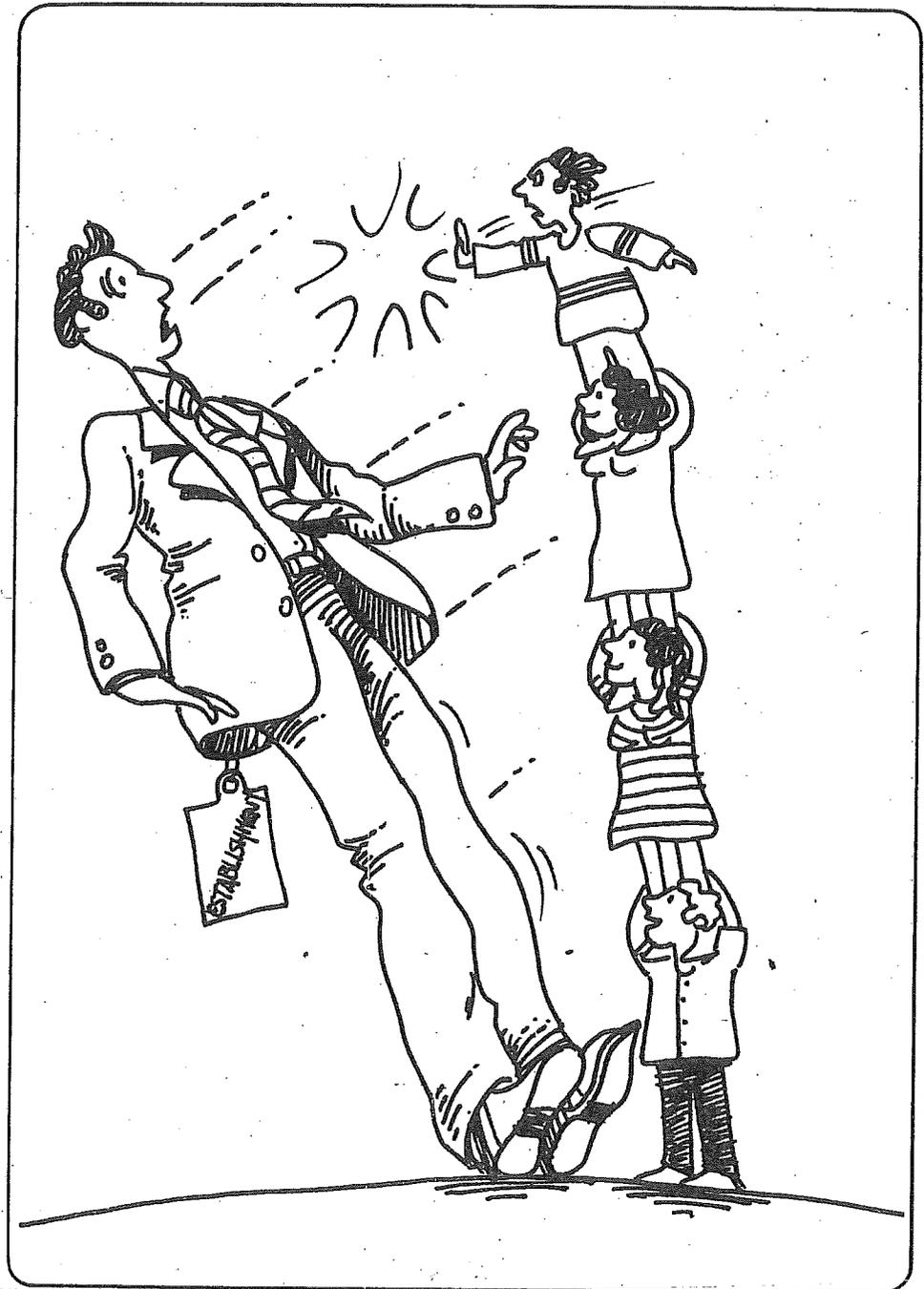
Nível 6 – Avaliação dos resultados.

Geralmente, enquanto há uma relativa disposição favorável a permitir a participação dos membros da instituição ou movimento nos níveis 5 e 6, isto é, na execução das ações e na constatação de seus resultados, nos níveis de formulação de política e de planejamento, a participação fica restrita a uns poucos "burocratas", "tecnocratas" ou "lideranças".

A democracia participativa promove a subida da população a níveis cada vez mais elevados de participação decisória, acabando com a divisão de funções entre os que planejam e decidem lá em cima e os que executam e sofrem as conseqüências das decisões cá embaixo.

Muitas vezes esta subida é apenas uma questão de capacitação e de experiência, mas na maioria dos casos ela é conseguida somente através de árduas lutas contra o *establishment*.

Em muitas comunidades rurais e favelas urbanas, antigamente poucos habitantes participavam do melhoramento das condições locais. Mais recentemente, alguns deles tomaram a iniciativa de apresentar reivindicações ante os poderes públicos, ao mesmo tempo que tomavam parte em ações locais de melhoria. Após avaliar sua situação encaminhavam às autoridades queixas e demandas de serviços



de água, esgotos, transporte, segurança, saúde, etc. Hoje, essas comunidades já passaram de uma participação de níveis 5 e 6 a uma participação de níveis 3 e 4, ganhando influência e intervenção em áreas de decisão antes zelosamente monopolizadas pelas prefeituras.

Quando o governo controla a participação do povo, mas não é controlado pelo povo, é sinal de que ainda falta muito para se chegar à sociedade participativa. Nesta, o povo exerce o controle final das decisões, nos mais elevados níveis.

CONDICIONAMENTOS DA PARTICIPAÇÃO

Como se explica que, sendo a participação uma necessidade básica do homem, tão poucas pessoas participem real e plenamente das decisões importantes de nossa sociedade? Que fatores condicionam a participação, isto é, a facilitam ou obstaculizam?

- A família Silva está reunida ao redor da mesa para discutir como enfrentar o desafio do crescente custo de vida. Mas os filhos já sabem de antemão quais serão as decisões que a família vai tomar. São as decisões que o pai costuma impor em momentos críticos: só ele se julga capaz de escolher a melhor alternativa. E até utiliza o sarcasmo e a ironia para destruir os argumentos dos filhos mais velhos.
- A Associação dos Moradores da Favela do Cravo convocou reunião para discutir o problema da água.