

ENFOQUE PARTICIPATIVO

Texto extraído de publicação da autoria de Marcos Afonso Ortiz Gomes, com apoio de
Sílvia Pompéia

Outubro de 2005

ENFOQUE PARTICIPATIVO

Há uma clareza que ainda precisa ser construída em torno da abordagem participativa e da participação social.

É muito comum o uso do termo **leigo** para designar as pessoas que não possuem formação técnica, diploma acadêmico sobre certo tema. Mas o fato de uma pessoa ser ou não ser leiga em "participação" não é o mais importante para ela entender plenamente sobre a abordagem participativa. Não é recomendável, por exemplo, considerar participação como o fato de convocar pessoas, colocá-las sentadas numa sala e comunicar o que elas devem fazer por elas mesmas e pelos interesses de um projeto. Ou, o outro lado da mesma moeda, participação também não é apenas chamar as pessoas e perguntar o que elas precisam ou o que elas acham disso ou daquilo e depois não fazer nada com o que foi dito, ou fazer apenas ações assistencialistas.

O mais instigante no enfoque participativo é que a gente precisa descobrir o valor da flexibilidade no relacionamento coletivo, seja ele particular ou profissional. Ao adquirir essa flexibilidade, a gente percebe que o aprendizado constante é uma característica básica da abordagem participativa. Participar se aprende participando.

A abordagem participativa envolve compreensão. Um tipo de compreensão que exige não pressupor a ignorância do outro, mas admitir que o outro sabe e que seu saber, antes de ser descartado, precisa ser entendido e reconhecido, mesmo que depois venha a ser transformado.

Esse enfoque participativo é, portanto, um insumo, uma postura, uma necessidade e uma condição da eficiência para o diagnóstico da realidade. Ganha força em toda a parte a constatação de que esse tipo de abordagem é tão importante quanto conhecer os aspectos técnicos sobre o local.

A participação não deve ser vista meramente como um instrumento necessário para a solução dos problemas mas, sim, como uma necessidade do homem de se auto-afirmar, de interagir em sociedade, de criar, de realizar, de contribuir. Novas formas de conhecimento expandem-se com esse tipo de enfoque.

Podemos analisar a importância de um processo participativo por dois ângulos:

- Instrumental: será sempre mais eficaz fazer as coisas em conjunto, principalmente em questões ambientais. Mesmo que isso represente um grande desafio.
- Afetivo: a gente se sente bem trabalhando em sociedade, fica mais seguro, mais confiante. Cria outras referências pessoais para enfrentar a vida como tal, desenvolvendo essa essência natural de ser indivíduo e parte do ambiente ao mesmo tempo.

Tudo indica que o homem só desenvolverá o seu potencial pleno em uma sociedade que permita e facilite a participação de todos.

Conceito e pressupostos da participação

Começamos por tentar entender o que significa o termo **participação** tão mencionado nos dias atuais. Participar significa fazer parte de um grupo, tomar parte das decisões e ter parte do resultado: "a participação comunitária é um processo mediante o qual as diversas camadas sociais têm parte no planejamento, na produção, na gestão e no usufruto dos bens de uma comunidade".

Dessa forma, participação deve ser entendida como **o fazer parte nas tomadas de decisão** pelas pessoas usuárias de um serviço público ou privado, pelos consumidores de um produto, pela sociedade chamada a se engajar nas causas ambientais, pelos envolvidos ou “impactados” de uma ação comunitária de qualquer tipo. Participar é também **acompanhar**, durante o projeto e ao final dele, as atividades geradas por meio daquelas decisões coletivas tomadas durante o processo participativo.

Participação, compreendida por este conceito, tem os seguintes pressupostos básicos:

- 1) Melhorar as **condições para tomada de decisão e ações coletivas**. Essas condições podem ser facilitadas pela integração e incorporação dos saberes, das experiências e necessidades dos participantes dos grupos, seus parceiros e colaboradores. Especificamente nas questões ambientais, por exemplo, são as condições para que todos percebam o quanto a comunidade interna e externa são capazes de propor e expor suas expectativas e percepções, seja em relação aos riscos à sua vida e à do seu próximo, ou em relação aos seus sonhos por melhores condições de vida. Na questão dos riscos ambientais, os atores sociais potencialmente ameaçados devem contribuir para que eles sejam descobertos, especificados, controlados; e ter o poder de intervir para desfazer uma ameaça concreta à integridade humana e ambiental.
- 2) Elevar a **co-responsabilidade** dos atores sociais com relação às atividades de projetos e empreendimentos. No caso de prevenção, saúde, segurança humana e ambiental é preciso definir claramente e compartilhar os papéis de cada segmento social na gestão a favor de seus resultados em todas as suas dimensões.
- 3) Facilitar os **processos de aprendizado social**, por meio do qual possa fortalecer e motivar os membros da sociedade a chegarem mais próximos da sua “emancipação cidadã” e dos mecanismos efetivos para a garantia equânime da satisfação das suas necessidades, por meio da democracia e do controle exercido desde a base social.
- 4) Aperfeiçoar as formas de **articulação e representação de interesses**, principalmente dos grupos sociais mais excluídos, nas decisões e na conquista de instrumentos de poder em nossa sociedade. Envolvendo forças e habilidades humanas de todos atores sociais, os participantes alargam seus horizontes com mais preparo e experiência para participar em outras situações, além do diagnóstico e da preservação ambiental.

Ao participar dessa forma, a pessoa aprende a se organizar em rede de apoio mútuo e defesa de seus interesses nas demais esferas das relações sociais. Aumenta seu senso de responsabilidade por todos os seres vivos e por suas próprias condições de vida.

Quando um grupo utiliza uma abordagem participativa, há maiores possibilidades de fortalecimento social e político da população. É verdade que é um processo mais exigente. Porém, consegue muito maior e melhor colaboração em questões chaves para o projeto do grupo.

As experiências de participação servem como um pólo irradiador de conhecimentos, de prática da gestão participativa nas áreas públicas e privadas. Faz a organização aprender e ensinar, em processo simultâneo, o desfrute do caminhar a favor da emancipação, criando uma cultura em que muitos começam a dominar instrumentos para garantir um convívio democrático. Em outras palavras, toda a sociedade se aperfeiçoa.

O desenvolvimento da participação depende também de um conjunto de atitudes pessoais favoráveis e de procedimentos concretos para fazer valer o que está combinado nas regras, por meio das relações humanas. Porque participar é relacionar-se.

Relacionar-se é constantemente aprender a estar, decidir, fazer e verificar com o outro sobre o que e como está sendo feito, a favor de quem e com quais finalidades e propósitos. O diálogo, nessas relações, é o ingrediente mais poderoso para que o aprendizado exista e que a própria participação se amplie.

A gente pode se relacionar em vários níveis diferentes. Do mesmo modo, a participação também pode ocorrer em vários níveis. Vamos ver isso a seguir.

Níveis de participação

A autora Sherry R. Arnstein, deixou uma contribuição valiosa com respeito à participação. Por meio de suas reflexões podemos analisar até que ponto os esforços de uma abordagem participativa estão caminhando com qualidade e dando seus frutos conforme o esperado. A tipologia apresentada a seguir segue uma metáfora de uma escada, na qual “cada degrau corresponde à amplitude do poder da população em decidir as ações e/ou programas” que lhe afetam – ver figura 1.

Quando se trabalha com participação cidadã, espera-se que um determinado nível seja alcançado e que as relações e instituições estabelecidas “não voltem para trás”, ao contrário, que apenas subam sem parar para os níveis superiores.

Nem sempre isso acontece bem assim: com respeito às etapas vencidas dependemos de muita determinação das lideranças para que não haja retrocesso, porque podemos subir e descer essa “escada da participação” rapidamente, se não estivermos alertas sobre o poder que temos.

Figura 1 “Oito degraus da escada da participação cidadã”

8	Controle cidadão	Níveis de poder cidadão
7	Delegação de poder	
6	Parceria	
5	Pacificação	Níveis de concessão mínima de poder
4	Consulta	
3	Informação	
2	Terapia	Não-Participação
1	Manipulação	

Assim, as categorias da participação na Figura 1 não podem ser apreendidas como uma lista de estágios estanques, sem interconexão. É uma maneira didática e auxiliar para se entender do assunto com maior profundidade e criar uma referência de análise e classificação sobre a

qualidade participativa de um determinado processo. Podemos utilizá-la para nos auto-avaliar em oportunidades preparadas para isso.

Na figura 1, os “oito degraus da escada da participação cidadã” são apresentados em 3 grupos. Os itens numerados com 1 e 2, na parte mais baixa da escada, são considerados como degraus da “não-participação”. Mesmo assim aparecem, pois estão um pouco acima de relações sociais do tipo “coerção verbal, coerção violenta e física, escravidão” e outras formas de domínio humano de que ainda temos notícias freqüentes em nosso planeta.

1. Manipulação

A forma de poder da manipulação (1º degrau) tem algo de sofisticado acima da violência: o uso da linguagem e outros artefatos simbólicos para que as pessoas acreditem em propostas ou ações que escondem as intenções dos protagonistas ou as dimensões exata dos fatos.

Numa democracia em equilíbrio e pleno funcionamento dos três poderes, a manipulação pode ser descoberta e é passível de punição, quando os lesados recorrem a instrumentos de indenizações ou ressarcimentos pela via legal. A lentidão do sistema jurídico e o custo processual elevado demais para as populações pobres reduzem o efeito desse direito. Por essa razão, mesmo tendo diminuído muito, a manipulação é freqüentemente praticada na sociedade brasileira. Há legislações que mudam a partir de fatos desse tipo, às vezes para proteger futuras vítimas, outras vezes para proteger futuros causadores.

2. Terapia

O 2º degrau, “terapia”, é também não-participação. Ocorre quando os possíveis lesados ou interessados em benefícios são estimulados a falar de suas queixas e anseios. As pessoas são chamadas a dar depoimentos sobre sua situação, normalmente de desespero ou de suprimento de necessidades básicas... e depois nada é feito para que o caso individual ou social seja resolvido. É mais sofisticado que a manipulação porque se utiliza de meios de expressão para esconder as verdadeiras intenções, mas acrescenta o fator da simulação, criando a esperança para contornar as exigências, e frustrando-a depois.

Há uma escuta “das lamentações” sem compromisso com qualquer ação transformadora da situação. A autora Arnstein chama de “terapia” para traçar uma caricatura de uma sensação a curto prazo de alívio que as pessoas sentem por ter podido falar, botar para fora o que lhes aflige e angustia.

Problemas que causam pânico a uma comunidade, muitas vezes são tratados pela “terapia” nessa escada da participação. As pessoas são chamadas, é dada a elas o direito da palavra para colocarem seus medos, etc. e depois nenhuma providência é tomada por parte de quem teria poder de intervir, para averiguar a pertinência do medo ou transformar a situação.

O grupo deve evitar que pessoas sejam chamadas para expressar suas idéias, angústias e sonhos sem se comprometer em dar continuidade ao seu projeto a partir do que afeta a comunidade. De outro lado, um grupo sozinho não pode resolver muitas das questões que serão levantadas, mas pode provocar movimentos locais e articular outros atores na busca das soluções: isso fará parte do Projeto.

A “terapia” é um tipo de caricatura muito freqüente hoje na mídia brasileira. Os realities shows têm explorado os casos de tragédias pessoais e particulares, apresentando na mídia como se fossem regras para grande parte da população. O problema da exploração não está na semelhança de dilemas que o espectador e a espectadora podem identificar com o seu, do seu familiar ou do seu vizinho, mas na canalização da impotência em criar soluções e alternativas, restando apenas a chance de berrar ou lamentar. Por meio de esbravejar e chorar as próprias dores, raramente nos organizamos para transformar nossa realidade.

3. Informação

A subida da escada continua e alcançamos o 3º degrau, da informação. Este degrau representa o princípio da concessão mínima de poder. Sem informação precisa e atualizada, as decisões dos envolvidos não resultam em decisões firmes, pois não são fundadas em bases confiáveis. Informar e dar acesso à informação é o início da possibilidade de construção da cidadania. Em termos gerais, o Brasil tem evoluído muito quanto a este degrau da escada porque, seja pela mídia, seja pelas comunicações diretas das organizações públicas ou privadas à sociedade, tem ocorrido no geral um acesso a um conjunto mais fidedigno de informações chaves para a tomada de decisão em várias dimensões: socioculturais, políticas, econômicas, ecológicas, educacionais, etc.

Na área da administração pública verificamos os *sites* que informam a aplicação orçamentária por projetos, na área do direito ao consumidor há as chamadas de *recall* em horário e espaço nobre nas mídias. Nos momentos de calamidades, ao vivo, assistimos um esforço em apresentar os fatos e a multiplicidade de versões, inclusive nas notícias políticas. A sociedade brasileira está se acostumando com o respeito à frequência e transparência da informação.

A expectativa é que os grupos tratem os dados e as ações com muita transparência e os transmitam com o apoio dos parceiros. Isto será muito importante para que o projeto de cada grupo ganhe muita credibilidade diante de toda a sociedade. A credibilidade será a porta de entrada de mais gente comprometida nas ações pela microrregião enfocada pela grupo.

4. Consulta

O 4º degrau, da consulta, representa a transformação mais sofisticada ainda das relações de partilha de poder, porque pressupõe a formulação de perguntas e respostas. No caso de audiências públicas, por exemplo, esclarecimentos são prestados aos interessados para que no final eles possam menos opinar, a favor ou contra uma determinada proposta, como a instalação de um empreendimento ou equipamento que represente risco de impacto ambiental a uma determinada comunidade. É certo que, às vezes, os técnicos colocam informações em excesso que acabam confundindo as pessoas na hora de tomar a decisão, mas esse tipo de esforço para consultar tem simbolizado um avanço na democracia e na distribuição de poder na sociedade brasileira.

A consulta, mesmo que colocada dentro de uma margem de alternativas muito deterministas e restritas por parte do agente mais forte (mais poderoso), exige alguma troca mínima de posicionamento. Relação frágil, pois não se pode falar de interação social, porém exige informações fidedignas e algum grau de debate, ainda que com cartas marcadas.

Consultar pressupõe lidar com o resultado da consulta, e este degrau tem sido muito ocupado pelas iniciativas técnicas de aproximação com a sociedade. A construção do "Rodoanel de São Paulo", por exemplo, foi modificada pelo tipo de perfil de consulta que se realizou com a comunidade. O "Projeto Tietê" resultou da manifestação da população consultada sobre se o Estado deveria ou não investir na sua recuperação. O projeto de cada grupo não deve impor à sociedade local: deve ser firme no seu propósito, mas aberto à negociação com quem quiser mudar de atitude a favor dos objetivos comuns.

5. Pacificação

A pacificação (5º degrau) é o último no nível de concessão mínima de poder. Ela é ainda uma tentativa de tapar o sol com a peneira. Contudo, é um estágio evoluído da sociedade contemporânea. Quando reivindicações ou exigências mais complexas são impostas e não há condições ou vontade política institucional de atendê-las ou encaminhá-las para centros de poder com maior autonomia de intervenção, procura-se **pacificar** o grupo com doações ou soluções que não correspondem exatamente às demandas colocadas, mas que têm algum valor, o que acaba levando esse grupo a ficar "em paz" (o famoso "cala-boca").

Há diferentes modos de se pacificar o ator social: de forma unilateral, quando a decisão sobre qual será o meio de pacificação é tomada sem qualquer tentativa de interação; ou com diálogo e negociação de interesses. Numa sociedade cada vez mais politizada e consciente dos direitos como a brasileira, a pacificação tem sido uma maneira de concessão de poder muito utilizada pelas organizações públicas e privadas: dentro e fora dos partidos políticos, das empresas, dos movimentos sociais, das diferentes esferas de governo, etc., há uma prática de ceder alguma coisa sem uma sintonia específica com a demanda ou com a necessidade apresentada pelo lado mais fraco da correlação de forças e de poder.

A pacificação pode ocorrer quando uma determinada percepção de risco ambiental é acalmada com concessões de outra ordem da reclamada pelos denunciante. Por exemplo, dar uma quadra esportiva comunitária para uma associação de bairro que reclamou do esgoto. Apoios materiais e imateriais são recursos de remediação, quando a prevenção não funciona. Confortar vítimas e parentes após acidentes ou catástrofes, assumir custos de conseqüências indiretas dos mesmos são casos típicos de participação no degrau pacificador.

6. Parceria

A partir de agora, trataremos dos degraus que pertencem ao campo chamado por Arnstein de níveis de poder cidadão, pois se aposta na habilidade de co-gestão e cooperação entre parceiros. Para isso, do 6º degrau em diante, deve haver o respeito ao saber dos outros, o diálogo e a empatia: o esforço em colocar-se no lugar do outro e procurar enxergar o mesmo fato ou objeto através da sua visão. Enfim, trata-se de estabelecer campos de compreensão mútua.

O 6º degrau, da parceria, tem sido o mais apontado como ideal nos discursos atuais de diversas esferas de relações sociais no Brasil. Parceria pressupõe negociação de objetivos comuns entre os atores que formam o conjunto parceiro.

A negociação de objetivos pode se dar de diferentes formas:

- a) uma organização elabora uma proposta e induz que possíveis aliados se interessem pelas atividades e seus resultados, seduzindo, sensibilizando e ganhando o aval dos demais pelo convencimento;
- b) uma organização muito poderosa tem uma intenção e sai procurando aliados que, por sua fraqueza ou por uma questão de sobrevivência aceitam as condições, sem muita chance de colocar algo mais favorável ao seu perfil na parceria;
- c) organizações que já se identificam por suas missões, elegem um problema ou um desejo que as unifica ainda mais e se juntam para se fortalecerem e alcançarem metas juntas;
- d) uma organização ou um grupo delas tem *know how* suficiente para um empreendimento a mais, porém não são conhecidas suficientemente na sociedade; buscam então agregar mais organizações com "marcas" conhecidas e com alguma identificação da área de atuação para obter mais credibilidade. Neste caso, os proponentes aceitam carregar os esforços por sua conta, enquanto a organização mais famosa cede apenas seu nome em troca de sua promoção;
- e) outros tipos, híbridos desses acima ou diferentes deles, estão surgindo a cada momento devido a formas mais criativas de relações sociais e inter-organizacionais.

Essa grande gama de tipos de parceria indica como é nova a experiência social nesse degrau da escada da participação e como está havendo um aprendizado profundo nessas formas de interação. Pode ser que, com o tempo, haja uma seleção mais específica desses tipos e que ocorram outras categorizações para diferenciar esse nível. Contudo, é preciso haver a identificação explícita das missões ou uma negociação transparente dos objetivos para que uma iniciativa dessas seja considerada parceria.

Os limites da parceria ficam evidentes quando um dos parceiros não cumpre o papel assumido na realização do objetivo, sobrecarregando os demais. Pode ser que estes carreguem o peso por um tempo, mas pode-se chegar a tal ponto de desequilíbrio, que a parceria se desfaz. Não é recomendado recusar a parceria pelo medo antecipado de que a separação tenha de ocorrer. Procura-se cercar de garantias e cuidados iniciais para que isso não ocorra, mas de toda forma o aprendizado que se ganha, ao tentar a parceria, é mais importante que as perdas, se ela não der certo. Sob essa perspectiva otimista, toda parceria construída com consciência desde o princípio é chance de amadurecimento e geração de saber organizacional.

Na parceria, ninguém pode entrar apenas coagido por qualquer fraqueza, uma vez que ela ocorre muito mais da força, do potencial reconhecido de cada parte, ou seja, há uma atribuição de valor positiva para ambos os lados dos parceiros, que combinam elementos complementares para formar um todo maior que a soma das partes.

7. Delegação de Poder

"Delegação de poder" (7º degrau), começa por uma distribuição ainda mais consciente de poder: mesmo alguém colocado em um posicionamento hierárquico baixo nas relações de poder ou sendo de fora dele, poderá intervir concretamente e, num momento crítico, até interromper um fluxo de atividades que tenha a ver com a missão principal da organização.

Como limitação desse nível de participação temos: a necessidade de existência de regras e procedimentos bem claros e assimilados por todos; conhecimentos de alto nível intercambiados entre os envolvidos com as ações; disposição para não retaliar por parte de quem detém o poder hierárquico no funcionamento organizacional, entre outros fatores. Assim, vemos que não há tanta utopia em caracterizar esse degrau, embora haja ainda poucos exemplos de experiências nesse nível de relações participativas.

Não se pode ainda falar de uma tendência no desenvolvimento das sociedades em direção a este degrau tão alto da escada de participação. Contudo, temos de tomar consciência de que ele representa uma possibilidade concreta em termos de abordagem participativa. Inclusive, em alguns casos de alto grau no compartilhamento de responsabilidade, tem de haver partilha também elevada no poder de decisão e de ação.

8. Controle cidadão

O Controle cidadão (8º degrau) é o mais elevado na tipologia da participação apresentada neste texto. Pressupõe que qualquer cidadão, mesmo aquele tratado como excluído, possa intervir nos processos de tomada de decisão sobre qualquer coisa que lhe afete. Do preço do combustível ao fechamento integral ou parcial de uma empresa poluidora por apresentar risco à integridade humana e ambiental; ou seja, questões cruciais podem ser controladas ou interferidas por assembleias regulamentadas com a presença de qualquer membro da sociedade.

Em algumas esferas da vida privada encontramos ensaios de controle total por parte de todos os participantes, significando também a responsabilidade e o dever correspondente que deve ser assumido por eles. Essas experiências são momentâneas e não perduram em qualquer contexto. Assim, não há como afirmar que este degrau é alcançável, mas a tomada de consciência sobre ele dimensiona melhor a análise da fase que estamos vivenciando em cada ação social da qual tomamos parte.

Conclusão

Há uma flexibilidade previsível e necessária para a adoção prático-teórica das conceitos e das dicas apresentadas até aqui, ou seja, não são receitas nem tão pouco servirão se os envolvidos não quiserem se inspirar por elas e tentarem atuar do degrau da Parceria (6) para cima. Pelo menos, se os passos em direção à participação forem dados, mesmo que do degrau da

Informação (3) em diante, o aprendizado gerado com essa abordagem torna-se um ganho qualitativo para todos que estão se envolvendo naquela determinada questão. Devemos, porém, ter ampla consciência de até onde se está querendo chegar.