

Participação popular e Controle Social

Débora Nunes

A busca por uma gestão transparente e democrática, com participação popular e controle social vem fazendo seu caminho no Brasil, tanto política quanto legalmente. A Constituição Federal em 1988 previu a participação dos habitantes no planejamento e o Estatuto da Cidade, de 2001, reafirmou com veemência sua necessidade na gestão pública, descrevendo as formas como a participação deve se apresentar, desde a formulação até a avaliação de planos, intervenções, etc, implicando em um controle continuado da população sobre as ações dos governantes. Estes avanços legais ainda não são realidade e as manifestações junho de 2013 evidenciaram o quanto estes avanços são necessários, particularmente para evitar a corrupção.

Entende-se, entretanto, que a participação não é um ato de vontade política e/ou técnica, mas um processo que exige tempo, métodos, técnicas e uma profunda compreensão das restrições à cidadania impostas pela própria história social e política do Brasil (FAORO, 1987; BURSZTYN, 1984, LEAL, 1975). Uma real governança democrática significa em essência uma mudança cultural profunda, portanto demorada, que envolve toda a sociedade em práticas novas. A participação necessariamente supera a velha monopolização do poder pelos interesses econômicos (GENRO 1997; FEDOZZI, 1999). Se assim não for, não existe de fato participação, pois o cidadão e a cidadã comuns têm objetivos que, na maior parte das vezes, são contrários ao interesse econômico de poucos. A participação ampliada, que atinja de fato todos os seguimentos da população exige o estabelecimento de critérios sobre o que é um processo realmente participativo e que evite a manipulação.

Este texto discutirá algumas das bases teóricas e práticas necessárias para a concepção de uma gestão transparente e democrática, que não pode prescindir de algum tipo de “pedagogia da participação” para que se possa passar a um estágio novo da política. Sua base será a experiência que se deu em Vila Verde, bairro popular de Salvador, relatada em tese de doutorado e em livro de mesmo nome, disponível na internet¹ e que vem sendo caminho metodológico para um sem número de experiências participativas. A seguir serão evidenciadas, em primeiro lugar, as vantagens da participação, assim como os desafios dos processos participativos.

Vantagens da participação:

É fato que hoje a participação popular deixa de ser apenas uma reivindicação e prática de uma vanguarda que sonha com a democracia direta em todos os níveis, para tornar-se uma forma de gestão recomendada até por organismos internacionais e usada com maior ou menor ímpeto transformador por diversas correntes políticas. As vantagens são muitas, seja do ponto de vista gerencial, como do ponto de vista social e cultural, podendo significar ainda uma aprendizagem da cidadania para a população envolvida. A cidadania sendo aqui compreendida segundo seus dois aspectos

¹ NUNES, Débora. “Pedagogia da Participação – trabalhando com comunidades”. Salvador: UNESCO/Quarteto, 2002. (<http://cirandas.net/deboranunes/blog/baixar-o-livro-pedagogia-da-participacao>) e NUNES, Débora. L'apprentissage de la citoyenneté à partir du travail communautaire - Methodologie participative d'intervention dans les quartiers populaires; recherche-action à Vila Verde, Salvador, Brésil. Tese de Doutorado apresentada ao Institut d' Urbanisme de Paris, na Université Paris XII, França, abril de 1998.

complementares: direitos e deveres. De um lado a cidadania é o usufruto de direitos políticos, cívicos e sociais autorgados pela sociedade. Do outro lado - o dos deveres - a cidadania significa uma inserção consciente no mundo e uma atitude de engajamento para ampliar os direitos do cidadão numa dimensão cada vez mais coletiva. Neste aspecto, pode-se pensar de fato na participação como aprendizagem de cidadania.

Do ponto de vista gerencial, as principais vantagens dos processos participativos são: pode-se instituir um maior controle público dos gastos municipais, garantir-se uma maior proximidade entre as reais necessidades dos habitantes e a ação dos governos das cidades; a diminuição dos gastos com manutenção de obras (já que a depreciação é menor em intervenções desenvolvidas com a participação dos interessados). Do ponto de vista social e econômico, espera-se que a gestão participativa seja capaz de construir uma inversão de prioridades do Estado, em que as demandas das camadas mais carentes da população sejam prioritárias, como forma de compensar a desigualdade extrema que impede o desenvolvimento integral da cidade. Por fim, a participação, quando conduzida adequadamente, pode alcançar objetivos ainda maiores no sentido da construção da cidadania. O indivíduo participante, e o coletivo, terão oportunidade de aprender a responsabilizar-se pelos destinos da cidade, a usufruir e exercer seus direitos de cidadania e a se capacitar para exigir o respeito à sua opinião e processos de consultas públicas mais constantes.

Desafios dos processos participativos:

De imediato, um convite à participação aos habitantes de uma cidade, principalmente às que têm uma população muito pobre e pouco organizada, como Salvador, encontra sérios obstáculos. Trata-se do fenômeno que chamamos, com base em observações de campo e nos estudos de Paulo Freire (1979 e 1982) e de Erving Goffman (1975), de “interiorização do estigma da pobreza” (NUNES, 1998). Vivendo numa sociedade que os inferioriza, os pobres encontram dificuldades para acreditar no seu próprio potencial, nas suas opiniões e na sua possibilidade, enquanto grupo, de enfrentar os problemas coletivos. Neste contexto, sua relação com os técnicos envolvidos no processo participativo tende a ser a de esperar soluções prontas e de evitar o debate, o que descaracteriza completamente a participação.

Além deste problema de base, que precisa ser enfrentado com método, o processo participativo é complexo: para começar exige da população opiniões concretas sobre questões que ela não está acostumada a discutir, nos termos que são exigidos. O processo fomenta ainda disputas, destaca lideranças e exige negociação, o que desestabiliza relações de vizinhança já arraigadas. Da parte dos técnicos envolvidos, a necessidade de encaminhar uma relação com a população que se distancie da tradição de hierarquia e paternalismo exige uma reconfiguração de suas práticas e expectativas. Sem um enfrentamento teórico desta questão e sem uma etapa preliminar onde a população e a equipe técnica superem dificuldades intrínsecas ao processo, nenhum “convite” de participação será realmente eficaz.

A ideia da necessidade de uma “pedagogia da participação” para favorecer o engajamento dos setores excluídos da sociedade nos processos participativos de democracia direta local, particularmente no campo das decisões urbanísticas, foi longamente desenvolvida no livro que é a base para este texto (NUNES, 2002). Descreve-se aí, em seus aspectos mais operacionais, a metodologia concebida para atuar em bairros populares, mas também são tratadas as referências teóricas para a concepção desta metodologia. Trata-se de influências conceituais de ordem pedagógica, política e comunicacional, que são requisitadas quando se pretende fazer um urbanismo participativo de alcance amplo junto à população.

Para intervir na cidade de modo democrático, buscou-se entender o papel dos profissionais e militantes da sociedade civil que intervêm em meio aos habitantes como animadores do processo de pedagogia da participação através do conceito de intelectual orgânico de Antônio Gramsci. Segundo a proposta descrita no livro citado e retomada aqui, o trabalho desenvolvido por estes animadores junto à população inspira-se na Pedagogia do Oprimido, de Paulo Freire. Enfim, para entender melhor o tipo de comunicação indicado às relações entre os participantes de processos participativos, faremos referência à chamada comunicação de intercompreensão, formulada por Jürgen Habermas (1987).

Se a Pedagogia da participação pode ser uma forma de enfrentar estas dificuldades objetivas e subjetivas inerentes ao contexto da pobreza e de desengajamento, ela precisa ser aplicada e reinventada a cada caso, a cada tempo. Se as referências de Freire, Gramsci e Habermas são fonte de inspiração e análise, estas necessitam ser enriquecidas com novas referências teóricas e práticas por todos aqueles que atuam junto a comunidades e refletem sobre sua atuação. A construção coletiva de abordagens sobre as dinâmicas internas dos processos participativos atuará certamente no sentido de multiplicar os efeitos transformadores da participação popular. As três referências teóricas serão a seguir abordadas brevemente, bem como o contexto de surgimento do urbanismo participativo. Ao final, serão exemplificadas na proposta de *Política de Incentivo à Participação Popular* a ser aplicada em Salvador (ou em qualquer outra cidade brasileira) para a construção de uma cultura de participação.

Como incentivar a participação dos mais pobres e dos mais desengajados:

Dentre as questões que se tornam cruciais na consolidação dos processos participativos está o reconhecimento das dificuldades objetivas dos mais pobres em tomar parte nestas dinâmicas. No caso de Salvador esta questão é crucial já que, segundo o censo do IBGE de 2010, 55% dos domicílios tem renda de até um salário mínimo e quase 40% da população tem menos de oito anos escolaridade. Enquanto a elite (aqui entendida como aqueles que têm prestígio econômico e/ou social), têm sua capacidade decisória reforçada pelo seu poder econômico, pelo acesso direto de seus membros aos postos de poder, pelas relações familiares e de amizade e por um grau maior de instrução que lhes permite participar dos debates públicos tendo capacidade de convencimento, os mais pobres sempre estiveram fora do processo decisório. De modo geral, eles não contam com recursos econômicos, sociais e mesmo simbólicos necessários para que suas demandas sejam ouvidas e se tornem prioritárias, visando uma inversão de prioridades do Estado que se apresentam majoritariamente vinculadas aos interesses das elites.

Como foi dito, para além das questões específicas que atingem os mais pobres e menos escolarizados, a efetiva participação do maior número possível de cidadãos e cidadãs excluídos exige um processo pedagógico, que deverá ultrapassar entraves estruturais que dificultam sua presença nos processos participativos. A Pedagogia da participação prevê o enfrentamento das dificuldades objetivas e subjetivas inerentes ao contexto de não participação, que condicionam a um despreparo face ao debate sobre questões que ultrapassem o cotidiano pessoal e favorecem um sentimento de resignação - e mesmo de autodepreciação - que dificultam a tomada de posição no processo. Entre as dificuldades objetivas estão ainda o desconhecimento dos habitantes relativamente às palavras, lógicas e ferramentas usadas pelos profissionais da cidade na discussão sobre as mesmas, assim como a inexperience face aos rituais da democracia direta, que não fazem parte do seu cotidiano de cidadãos de baixa escolaridade e pouco organizados. Junte-se a isto a descrença

geral na política e uma dificuldade ainda maior devido à “interiorização do estigma da pobreza”, originado nos preconceitos que a sociedade tem face aos pobres e que, introjetados, faz com que muitos se considerem incapazes de tomar parte em discussões de caráter decisório.

A Pedagogia da participação trabalha nos dois sentidos: de um lado, busca quebrar a relação hierarquizada que faz parte da tradição dos membros da elite (neste caso, técnicos e políticos) com a comunidade, através de um processo de preparação para que estes incorporem o “espírito” da proposta participativa, de ser pedagógica e inclusiva. Por outro lado, através de atividades pedagógicas com técnicas lúdicas e ações coletivas que propiciem vitórias exemplificadas mais adiante, busca-se uma capacitação popular para o exercício da cidadania ativa e o estímulo à autoestima das pessoas, individualmente e enquanto grupo. Neste processo, espera-se que os envolvidos vivenciem os processos básicos da democracia, como os mecanismos de discussão coletiva, assim com o respeito à decisão da maioria e a disposição a ultrapassar os interesses pessoais e imediatos em nome dos interesses do grupo e da cidade. De modo geral, neste processo se aprende também os mecanismos da negociação.

Se a participação popular exige dos cidadãos uma posição ativa que planeja conjuntamente com os técnicos, gere recursos conjuntamente com os gestores eleitos e fiscaliza o cotidiano da cidade, ela exige de políticos e técnicos novas posturas. Como se sabe, mudar práticas centenárias não é simples. Gestores que encaram seu papel como um serviço à cidadania e não apenas como uma “carreira política” e técnicos que situam sua atuação no campo do serviço ao público que lhe subsidia e cobra ação profissional, não são apenas um sonho distante, são um processo a construir. A história recente mostra que alguns dos entraves a participação tanto no campo políticos como no campo técnico veem sendo vencidos ao longo do tempo.

Nova postura dos técnicos para realizar gestões realmente democráticas:

A autossuficiência dos técnicos em geral, que prescindiam da opinião dos “leigos” na elaboração de projetos e realização de obras já não é mais inevitável. Esta autossuficiência estava diretamente ligada ao discurso redentor da ciência do século XIX e começo do século XX, em que confiava na capacidade dos especialistas, que eram uma pequena elite legitimada, de encaminhar a humanidade para o progresso. Contudo, ao contrário do que se esperava, o avanço da técnica não se constituiu em progresso humano automático e viu-se atrocidades praticadas com apoio de cientistas como o extermínio de judeus, a invenção da bomba atômica, os venenos da agricultura, etc. O reconhecimento deste fato abalou o prestígio destes e abriu caminho para transformações, exigindo posturas menos arrogantes.

Os urbanistas também foram obrigados a rever posições. O ideário progressista do Movimento Moderno, contido na Carta de Atenas, se propunha a democratizar o acesso aos confortos e serviços urbanos, como se essa fosse uma questão apenas técnica. O coquetel de ingenuidade e arrogância revelou-se muitas vezes perverso. Em nome do progresso justificou-se grandes empreendimentos que expulsaram moradores tradicionais dos centros históricos de grandes cidades do mundo que beneficiaram somente o capital imobiliário. Os conjuntos habitacionais criados na periferia destas mesmas cidades para dar “às massas” o conforto moderno converteram-se muitas vezes em guetos de excluídos. Os profissionais do urbano foram obrigados a reconhecer seus fracassos e ver que áreas ocupadas espontaneamente - à revelia de seus

conhecimentos técnicos – podem constituir-se em soluções bem adaptadas aos problemas populares de moradia (BONDUKI, 1996; NEIRA ALVA, 1997).

Outro empecilho ao debate democrático sobre as intervenções urbanas foi o mito do planejamento neutro, distinto da política. Esta ideia decorria de outro mito, o do Estado acima dos conflitos sociais. Ninguém mais nega hoje que as intervenções urbanas têm efeitos financeiros importantes em termos do valor da terra, dos imóveis, etc. que tocam interesses contraditórios na cidade. Reconhece-se hoje que as intervenções urbanas têm caráter político e incorpora-se a necessidade de negociação de interesses na cidade. Neste sentido, se aceita hoje mais facilmente a ideia de participação, mesmo que alguns políticos, de direita e de esquerda, apeguem-se ainda a uma forma retrógrada de governar.

O reconhecimento dos erros cometidos pelos técnicos, a ampliação do número de especialistas para além dos filhos das elites econômicas e certa democratização da formação ajudou a que se reconhecesse outros caminhos de intervenção e de governança. Por exemplo, quando se intervêm nas favelas e invasões, como é comum hoje em dia, buscando melhorar o padrão de habitabilidade e a qualidade ambiental sem impor outro modelo urbanístico, como o dos conjuntos habitacionais, evidencia-se que uma democratização das mentalidades dos técnicos está em andamento.

Poderíamos concluir que há um clima ideológico favorável às intervenções democráticas, pelo menos no seio dos profissionais do urbano, mesmo que grandes avanços necessitem ainda ser feitos na prática. Se isto é verdade, este é o momento de salientar que resta o problema do “saber fazer”, do saber encaminhar uma prática participativa, que implica em novos problemas teóricos, principalmente de caráter antropológico. Estar-se aberto a ouvir e negociar com a população suas prioridades e as formas de construir e ocupar nem de longe é suficiente para atingir-se uma participação efetiva, embora seja um bom começo.

Bases para uma pedagogia da participação:

Se não queremos organizar um processo para ouvir apenas aqueles setores já organizados – o que vem acontecendo com as conferências das cidades, por exemplo – ou onde se destacam os interesses econômicos, como Salvador tem testemunhado, devemos atentar para o fato que as tradições da nossa formação social - autoritária e paternalista - são freios a esta democratização.

Uma pedagogia da participação vai exigir um esforço de profissionais comprometidos e capacitados que entendam que nas cidades há pelo menos duas categorias de habitantes: aqueles que têm alguma capacidade de influenciar as decisões públicas e aqueles que sempre estiveram fora do processo decisório. Esta divisão é simplificadora, mas favorece a compreensão de uma estratégia participativa que se dispõe a incorporar os habitantes que nunca se envolveram com as decisões sobre a cidade dentro de uma nova lógica de planejamento, de gestão e intervenção urbanística.

A elite da cidade tem sua capacidade decisória reforçada pelo seu poder econômico, pelo acesso direto - ou através de relações familiares e de amizade - de seus membros aos postos de poder e por um grau maior de instrução que lhes permite participar dos debates públicos tendo capacidade de convencimento. Entende-se aqui o termo elite de forma ampla, que não abrange apenas a elite econômica, mas todo habitante que tenha algum prestígio social que o capacite a ser ouvido, como, por exemplo, sua participação em algum movimento organizado. Para estas pessoas, o processo de

participação tem menos obstáculos e para envolvê-las é prioritária a divulgação dos dados em questão e dos eventos participativos e a garantia de que existe real vontade de diálogo com todos os segmentos políticos desta elite.

Contemplando-se as diferenças entre a elite política e a população em geral, entende-se que num primeiro momento não é interessante confrontar estes dois grupo sociais para não intimidar aqueles habitantes com maior dificuldade de participar. O processo participativo deve assim começar nas áreas mais carentes e/ou desorganizadas e caminhar para um maior nivelamento da capacidade participativa de todos. Para tal é preciso métodos específicos para tratar o processo participativo de bairros ricos e desorganizados ou de bairros pobres e organizados (e as variações possíveis), de modo que a condição social e antropológica de cada situação seja pensada especificamente.

Para desenvolver uma pedagogia da participação que atinja principalmente a maioria - as camadas mais excluídas - é preciso enfrentar três problemas básicos comuns neste contexto: 1) Os mecanismos, tanto de caráter objetivo, quanto subjetivo, que dificultam o envolvimento de pessoas pobres e de baixa escolaridade em processos participativos; 2) As dificuldades de relação dialogal entre os animadores do processo (vindos provavelmente do corpo de funcionários municipais, dos movimentos sociais e da Universidade) e os habitantes, pela tradição de relação hierárquica e de dependência entre povo e elite; 3) As dificuldades do processo propriamente dito, que têm à ver com as duas anteriores, mas também com os conflitos que surgem com a consolidação de líderes e o amadurecimento do grupo enquanto agente ativo. Trataremos a seguir cada um destes itens.

1) Os mecanismos de caráter cognitivo e emocional que dificultam a participação de pessoas pobres e de baixa escolaridade:

Como já vimos, uma política de incentivo à participação deve partir de uma capacitação prévia dos habitantes à participação. Todos os termos, dados e números da questão a ser tratada participativamente – seja ela referente ao planejamento urbano, ao orçamento municipal ou a intervenções urbanas específicas - devem ser explicados da forma que realmente possam ser compreendidos por todos. As lógicas da administração pública e do urbanismo devem ser incorporadas pelas pessoas a partir do seu conteúdo concreto, apreensível pela vivência cotidiana dos habitantes de cada bairro. Para tal, muitas técnicas podem ser experimentadas, sempre focando na ludicidade e prazer de aprender.

Para que esta etapa seja útil a todos, é preciso que ela tenha mão dupla: os animadores do processo participativo devem atentar para a forma particular que têm os habitantes de apreender e nomear as lógicas e conceitos dos quais se está tratando, num processo que poderia ser visto como uma “aculturação recíproca”. Mesmo que o processo seja provocado por agentes externos ao bairro, à comunidade, estes agentes estão também em processo de formação e todos/as aprendem uns dos outros: os habitantes dos termos técnicos e lógicas específicas dos especialistas e estes da vivência cotidiana, apreensão espacial e inteligência própria à vida cotidiana dos habitantes.

Além do conteúdo concreto a ser aprendido, este processo pedagógico deve servir também ao aprendizado dos rituais da democracia direta. O baixo grau de escolaridade da população adulta das cidades brasileiras tem repercussões que ultrapassam o fato de não dominarem a linguagem escrita e oral ou não terem conhecimentos gerais e específicos para a tomada de decisões. A vivência da escola é muito importante para o domínio de procedimentos concretos do processo participativo, que são os mesmos da democracia direta. O respeito aos horários, a definição e o cumprimento de tarefas, a

verificação contínua do progresso alcançado, o esforço para acompanhar um tema de estudo por vez, tudo isso se aprende na escola. É na escola também que, em maior ou menor grau, os alunos são chamados a decidir sobre questões do seu interesse e a respeitar a decisão da maioria. Ter-se como fórum de decisões, respeitar à palavra dos demais, ater-se a um tempo máximo de fala e respeitar resultados do debate são atividades sociais complexas que se aprende em espaços sociais externos, já que a família funciona muito mais na base da autoridade dos pais do que na decisão democrática dos membros.

Para este aprendizado ao mesmo tempo cognitivo e emocional, a Pedagogia do Oprimido de Paulo Freire parece ser a técnica mais adaptada (FREIRE, 1979; FREIRE). Este destacado educador brasileiro propunha uma pedagogia que partisse do cotidiano das pessoas simples, valorizando o seu próprio saber. As sílabas, as letras, a leitura não surgem do nada, são um instrumento novo para lidar com conhecimentos já adquiridos, a comunicação através da fala (Freire dizia que não existe analfabeto oral). A partir daí parte-se para a problematização dos temas, onde o educando é estimulado em sua criatividade e espírito crítico. A relação do educador com o educando é baseada no diálogo, onde a palavra do educando é sempre estimulada e valorizada.

Neste processo dialogal que se quer instalar, é preciso atentar para algo que Paulo Freire chamou de interiorização da opressão, e Erving Goffman (1975) chamou de introjeção do estigma, no seu estudo sobre deficientes físicos. As relações de desigualdade deixam seqüelas profundas: no caso dos deficientes físicos Goffman anotou uma relação ambígua com o igual: para um deficiente, um outro deficiente é aquele que afirma sua desgraça, mesmo se há também um sentimento de solidariedade. Já Paulo Freire fala que de tanto ouvir adjetivos desvalorizantes sobre a pobreza, o pobre tende a convence-se da sua inferioridade e a adotar os valores daqueles que dominam. O estigma da pobreza provoca uma auto desvalorização e uma desvalorização do grupo social ao qual se pertence. Sendo assim, para aqueles que estão presos nesta teia, sua própria opinião e ação, assim como a opinião e a ação de um igual, não é levada em conta, nem valorizada.

Como levar adiante processos participativos num ambiente de questionamento do valor da própria opinião e daquela do grupo? É preciso superar-se passo a passo os efeitos da introjeção do estigma, a falta de confiança e o sentimento de impotência que lhe são conseqüentes. A vontade de transformação necessita de um mínimo de confiança no sucesso para desabrochar. A realização de atividades coletivas, o prazer do aprendizado, a construção de pequenos sucessos coletivos são antídotos poderosos. O grupo, a comunidade pode colocar-se pequenos desafios, como um mutirão de limpeza, de jardinagem, a organização de uma festa, um plantio comunitário em alguma área abandonada do bairro, um campeonato esportivo, uma visita a um órgão público para reivindicação, ou qualquer coisa que exija esforço de organização mas que não seja além das possibilidades coletivas pois o que se pretende é mudar o quadro de baixa auto estima individual e do grupo.

2) As dificuldades de relação dialogal entre os animadores e os habitantes, pela tradição de relação hierárquica e de dependência:

Concebe-se aqui uma política de incentivo à participação como um processo que une num mesmo momento atores de origens socio-econômicas bem diferentes. De um lado tem-se membros da elite - a equipe de animadores da pedagogia participativa - e de outro, membros desta categoria difusa chamadas « classes populares ». Partimos assim da

compreensão desta relação como marcada por um grande fosso de origem histórica e que se caracteriza por uma marcante desigualdade econômica, social e cultural. Para vencer-se este fosso, para além de transformações estruturais necessárias, será preciso construir uma ponte entre as duas margens, fundada no entendimento de como foi formada essa distância social e nos mecanismos possíveis de aproximação.

Se a relação elite x povo no Brasil é uma relação hierarquizada entre os que podem e os que não podem, entre os que sabem e os que não sabem, entre os que têm (dinheiro, relações sociais, saber) e os que não têm, essa relação tem que ser transformada. A interação exigida num processo participativo, dialogal por excelência, necessita quebrar essa tradição e por isso todo um processo pedagógico deverá se dar, para se chegar a uma relação mais igualitária. Uma forma de atingir este objetivo é através da comunicação adequada, pois um processo participativo é um processo comunicativo. Do sucesso de comunicação entre animadores do processo e habitantes depende o sucesso da participação.

Para caracterizarmos o tipo de comunicação necessário ao sucesso do processo participativo, lançou-se mão dos conceitos de Habermas (1987) sobre a comunicação estratégica e a intercompreensiva. Arriscando uma síntese, pode-se dizer que uma comunicação estratégica visa o sucesso, quer dizer, o convencimento do outro a qualquer custo, mesmo a enganação, e para isso tem-se o interlocutor como objeto; essa é uma característica de processo que se dizem participativos, mas que são fundados na manipulação. Na comunicação intercompreensiva têm-se o outro como sujeito e o que se busca é chegar-se juntos à conclusões comuns e ao trabalho conjunto, o que exige tempo, paciência e investimento pessoal.

O destaque às relações interpessoais no processo participativo não é uma abordagem corriqueira. É mais comum pensar-se às etapas sucessivas pra se chegar aos objetivos, aos procedimentos e instrumentos que serão utilizados e aos complicadores políticos do processo, em relação aos líderes, à relação autoridades x população, etc. No entanto, a prática nos mostra que o investimento pessoal do/a animador/a é essencial para o sucesso de um processo participativo. Um exemplo pode ser a tendência ao fracasso de um plano de trabalho sem calibragem constante em face da mobilização dos habitantes – que só pode ser mensurada com aproximação interpessoal.

Somente profissionais e dirigentes imbuidos da certeza de que têm à aprender com os habitante e que agindo conjuntamente com este atuarão melhor, têm condição de conduzir um processo participativo sem manipulações. Para isso, a comunicação deve ter continuidade e não ater-se às reuniões; o contato informal e afetivo favorece a intercompreensão. Por outro lado, para os animadores da experiência participativa, um acompanhamento próximo das dificuldades intrínsecas da vivência dos bairros populares quebra intolerâncias, desconfianças, que mesmo os menos preconceituosos carregam, do fato da educação que tiveram, muitas vezes elitista e preconceituosa. Num processo dialogal, a diferença valoriza o outro como interlocutor e enriquece o diálogo, pois propicia a troca.

Na relação animador/habitantes, além da cortesia normal da vida em sociedade, é preciso diferenciar-se do representante típico da elite em sua aparência e comportamento, evitando tudo que o distinga e que lembre as relações de desigualdade: acessórios que mostrem poder econômico, palavras pouco usuais que possam ser incompreensíveis ao interlocutores, distância física na conversação, contatos apressados. Para construir a ponte que permitirá uma boa comunicação e uma relação igualitária é necessário atentar para diminuir as diferenças existentes - o fato de estarem em relação membros da elite e membros do povo - não mudará no processo. É preciso salientar, entretanto, que os sinais

portadores de diferenciação intrínsecos à vivência cultural dos membros da elite, como a atitude corporal confiante, a desenvoltura no falar, o olhar direto, a capacidade pedir e mesmo de mandar (exercida desde a infância na relação com empregados domésticos, por exemplo) são captados pelas pessoas, e negá-los seria falsear a realidade. O desafio é ter uma relação onde a diferença não signifique uma hierarquia. A idéia de trabalhar com os habitantes e não por eles é uma afirmação de princípio contra o paternalismo, mas é difícil de ser colocada em prática num lugar de tantas carências. Anda-se no fio da navalha e é preciso estar-se consciente disso.

3) As dificuldades do processo participativo ligadas ao surgimento de líderes e à consolidação do grupo.

A participação em decisões urbanísticas implica numa variedade de assuntos, de demandas, de urgências, que precisam ter seus modelos de sucesso. A participação não pode ser uma série interminável de debates para não afastar os menos interessados e menos preparados para este tipo de processo. Difícilmente se conseguirá manter uma discussão prolongada acerca dos problemas de um bairro ou da cidade sem que haja uma pressão legítima pela ação concreta. A tendência seria ao esvaziamento do debate, pois é extremamente penoso uma contínua discussão sobre problemas sem solução.

O momento das reuniões e atividades pedagógicas é rico porque as pessoas experimentam sentimentos de comunhão entre si por compartilharem partes importantes da sua existência, assim como desconfortos e o desejo de resolvê-los; este momento precisa ter desdobramentos concretos. O ato de participar de decisões coletivas não é um ato meramente formal. Ele implica em organização, em debate, em surgimento de líderes, em processos reivindicativos. Participar, na sua plenitude, é um ato político e quem não quiser correr os riscos de lidar com uma população mais exigente, mais cônica do seu poder de pressão, mais estimulada para lutar por melhores condições de vida, não poderá conduzir um verdadeiro processo participativo.

Quando uma comunidade começa a se organizar, um dos primeiros problemas diz respeito à consolidação dos líderes. Na sua situação de penúria e dependência as pessoas buscam naturalmente líderes que prometem se ocupar delas, que podem ser chamados de “líderes fortes”. Para o líder forte é a sua existência na comunidade que permite o movimento, pois é sua força junto aos poderosos que traz benefício para todos. Segundo sua lógica, é o apoio incondicional dos seus seguidores que faz a avanço coletivo. Na sua liderança, ele reforça as características sociais anti-cidadania. Ultrapassar a necessidade dos líderes fortes é um processo profundo, difícil, mas que tem que ser vivido na busca da cidadania. Para uma ação autônoma uma população precisa contar com líderes mobilizadores, que mantêm sua liderança e coordenam eficazmente uma luta conjunta a partir da capacidade de mobilização dos que o cercam. Naturalmente as categorias “líder forte” e “líder mobilizador” são construções teóricas que facilitam a compreensão. Na realidade há ambiguidade, e o que caracteriza os líderes é a preponderância das suas ações.

Além dos problemas que surgem com a constituição dos líderes, o próprio processo de consolidação do grupo enquanto agente ativo é complexo. Observamos que o envolvimento pessoal e coletivo nas discussões participativas e no trabalho comunitário é baseado na necessidade de *reconhecimento* (TODOROV, 1995). O reconhecimento é o sentimento de ser aprovado pelo outro e tem como fundamento a utilidade de cada um para os que o cercam, utilidade esta tanto de cunho meramente utilitário, como emocional. O julgamento que cada um faz de si mesmo depende do julgamento dos

demais e os caminhos para a busca desta aprovação são tortuosos, permeados por esforços, desistências, ciúmes, disputas. A vivência da estigmatização faz com que a necessidade de reconhecimento seja ainda mais imperiosa e por isso existem susceptibilidades excessivas, ciúmes dos líderes que se destacam, que atraem a atenção dos outros, inclusive a do elemento externo, o animador do processo pedagógico.

Nos momentos iniciais da constituição de um grupo que aspira a opinar e agir coletivamente, o papel do animador é o de manter uma atitude otimista em relação ao sucesso do grupo. Ele é uma espécie de intelectual orgânico no sentido de Gramsci (1985), aquele que funciona como catalizador do engajamento coletivo e que enxerga os desafios a longo prazo. Ele é também um mediador de conflitos, já que mantém seu aspecto de elemento externo, mais próximo à imparcialidade e mais imune às disputas internas do grupo. Diante da inexperiência dos membros do grupo, seu papel como organizador e sua experiência têm que ser repassadas aos habitantes, pois o grande desafio do animador é não criar dependência das pessoas envolvidas, que seria contrário a seu papel no processo. Para isso ele tem que estimular a confiança das pessoas, desafiá-las e mostrar pouco a pouco que elas são capazes de agir e ter sucesso sem apoio externo. Por fim, em realizações concretas do grupo de habitantes, o animador pode ser o intermediário entre seu mundo, o das elites, e o mundo do bairro, pois inúmeros recursos devem ser mobilizados para obter-se sucesso.

É assim que o animador não pode negligenciar o peso dos pequenos detalhes para que um processo construído paulatinamente e às vezes penosamente, não se quebre numa desatenção ao seu papel, que pode se expressar, por exemplo, em sua ausência injustificada em uma atividade na qual sua presença era necessária e esperada. Claro que não se exige do/a animador/a uma conduta estudada, impecável, pois isso vai de encontro com a espontaneidade necessária para o estabelecimento de uma relação de diálogo. A experiência de viver uma relação não hierárquica com membros da elite, com os quais a relação de troca é mais importante que a de doação, é uma possibilidade de quebrar-se a introjeção da submissão.

Algumas sugestões para as intervenções concretas de incentivo à participação popular:

Tendo garantido um comportamento específico dos/as animadores/as do processo de forma a enfrentar os entraves à participação da população pobre, uma metodologia de intervenção deve ser composta caso a caso, à partir do processo participativo que se queira implementar, seja de planejamento urbano, discussão do orçamento, intervenção urbanística ou outra. A seguir exporemos uma proposta simplificada de atividades sucessivas baseadas na experiência concreta vivida em Salvador, que tinha por objetivo discutir intervenções urbanísticas num bairro popular (NUNES, 2002).

A realização das primeiras reuniões comunitárias devem seguir alguns princípios simples: As reuniões devem ser em local central e de passagem, para diversificar o público e favorecer a divulgação do processo em curso. O local escolhido deve ser simples para não intimidar os presentes e as reuniões devem ser feitas à noite ou nos finais de semana com intervalos de cerca de quinze dias. O tempo também é uma variável crucial para processos realmente participativos. Não se faz planejamento e gestão democráticos sem dar tempo à sociedade para que ela se organize, se capacite e amadureça propostas. Os convites, em forma de pequeno folheto, por exemplo, não devem ser entregues com muita antecedência, para não serem esquecidos; o fato de haver um papel, mesmo simples, funciona como um lembrete, porém a presença de um carro de som, se possível, é de grande valia.

As reuniões devem ser precedidas de um “aquecimento”, onde se conversa sobre temas pertinentes à vida das pessoas no bairro e a atividade que virá a seguir. Antes da sessão, para estimular conversas entre os participantes que não se conhecem e permitir também a desinibição dos mais tímidos, pode-se fazer uma exposição de fotos locais e dos moradores do bairro em situações do cotidiano. Diante da exposição de fotos e do aquecimento inicial os presentes sentirão que aquela atividade tem inspiração neles e se sentirão mais confiantes. As reuniões nos bairros devem partir de questões concretas que tocam as pessoas no seu dia a dia e que elas dominam sem esforço. Desta forma, mesmo um habitante tímido e analfabeto, mas interessado, poderá emitir suas opiniões e propor intervenções do poder público em seu bairro.

A disposição das cadeiras no salão, em forma de semicírculos em torno do eixo da atividade e sem distinção para os animadores da experiência, ou convidados, permite uma intimidade e favorece o espírito de igualdade que se quer implementar. Certa informalidade é acolhedora. A pessoa que anima a reunião só deve intervir para concentrar as discussões sobre o tema em debate, e mesmo assim de forma tranquila e quando solicitada pelos presentes, sem querer impor uma ordem que intimidaria mais as pessoas.

Estas reuniões por bairros devem ser pedagógicas e devem ajudar os habitantes, através de técnicas lúdicas, a entender plantas e dados sobre o bairro e a cidade. Delas devem se depreender uma compreensão global da cidade e definições sobre as prioridades de intervenção do poder público. Estas reuniões visam também estimular a autoestima das pessoas, individualmente e enquanto grupo, através de desafios que são postos ao grupo e superados um a um. As reuniões por bairro terão seu número definido segundo as particularidades de cada um e o avanço dos seus objetivos didáticos junto à população. Todas as atividades devem seguir os princípios de Paulo Freire de buscar a compreensão que as pessoas têm do que estão vendo, estimulando-os a falar, a dar seus próprios exemplos e propostas.

Uma primeira atividade pode ser o estudo da topografia do terreno e sua representação através de maquete e mapas, que são instrumentos utilizados pelos urbanistas. A intenção é familiarizar, aos poucos, os habitantes com as representações da realidade com as quais os técnicos e especialistas trabalham. O exercício da representação e da abstração, assim como a visão de conjunto de uma área urbana, que não são usuais, significarão uma partilha dos conhecimentos entre técnicos e habitantes e uma busca de estabelecer-se uma linguagem comum. Para começar, pode-se escolher um acidente geográfico expressivo de uma topografia acidentada da cidade ou do bairro. A atividade pode iniciar-se com a exposição de fotos deste local e em seguida da carta topográfica representando este local. Enquanto se apresenta as fotos e a planta, é interessante que um artista plástico ou alguém habilitado confeccione uma maquete em argila do local à vista de todos. Sobre esta maquete coloca-se barbante representando as curvas de nível e, convidando os participantes a olharem de cima para baixo a maquete, revela-se a lógica da carta topográfica.

Durante a atividade os/as animadores/as devem observar o comportamento do público, estimular a compreensão, ou explicar a lógica para os que se mostram perdidos. Quando se percebe que a lógica da representação está clara para muitos, se pode convidar os presentes a fazerem eles mesmos uma maquete simplificada da cidade, do bairro ou do local em que se vai fazer a intervenção. Segue-se o mesmo ritual: mostram-se fotos aéreas e a planta topográfica, apela-se para a lembrança dos presentes e pode-se fazer maquetes por grupos diferentes.

Uma segunda atividade pode seguir o caminho inverso e partir de uma maquete em argila do bairro ou cidade, feita pela equipe de animadores e de um grande mapa. A intenção é ainda a de aprofundar a compreensão sobre as formas de representação da realidade usada pelos técnicos. Cada participante que chega ao local deve ser levado por um dos membros da equipe para ver a maquete; diante dela faz-se perguntas para ver se o participante entende o que aquilo representa. Após estar-se seguro de que a representação da maquete está compreendida, pode-se levar a pessoa ao mapa e explicar que se trata de outra forma de representação. Para conferir a compreensão do que se disse, pode-se pedir ao participante que mostre algum ponto específico. Conversando, explicando e fazendo analogias todos descobrem o ponto solicitado. Esta descoberta marca o processo de compreensão e as pessoas se dão nitidamente conta de terem entendido o mistério daqueles instrumentos. Como a atividade anterior, trata-se de construir pequenas “vitórias”, que estimulam a confiança para a participação dos menos arrojados.

Outras atividades pedagógicas e lúdicas podem e devem ser desenvolvidas e atrairão certamente um público diversificado, mas não necessariamente aqueles moradores com experiência anterior em organização comunitária. É hora de passar a atividades mais « engajadas », que digam respeito às carências do bairro e da cidade, para atrair essas pessoas. É interessante partir-se para práticas concretas, como a organização de um mutirão para a realização de algum melhoramento no bairro, pois a experiência coletiva pode ser extremamente pedagógica. A discussão das regras de organização deste mutirão propiciará debates acalorados, o exercício da negociação e a vivência de votações para estabelecer a vontade da maioria. Todos estes aspectos da democracia participativa devem ser vivenciados pelos participantes.

Em locais sem organização de moradores, a discussão de temas pertinentes para todos faz naturalmente surgir a ideia da necessidade de organizar-se e predispõe à formação de novas lideranças ou a consolidação das que já existem. No caso de bairros que já tenham organização, esta será questionada sobre sua atuação e poderá ser legitimada ou contestada. Este processo deve ser acompanhado e estimulado pelas pessoas que animam o processo que devem auxiliar o grupo interessado seja na sua organização (providenciar proposta de Estatuto de uma associação de moradores e informações sobre como legalizá-la, por exemplo), seja na aproximação das associações existentes com a política de pedagogia da participação.

Outro importante motivador da participação dos habitantes pode ser uma estrutura prestadora de informações sobre a cidade e o município. Este núcleo pode coletar e expor dados básicos sobre a história, a estrutura urbana, a economia, a administração e principalmente sobre as condições de vida da população. Além de ser rico em informações, este banco de dados deve estar apto a passar informações ao cidadão de forma simples, clara e agradável. O orçamento público municipal, por exemplo, deverá ser comparado a um orçamento doméstico de forma que os munícipes possam entender os fluxos de caixa da Prefeitura sem dificuldades. Concebe-se este balcão de informação como algo mais que um banco de dados, mas como um estimulador do conhecimento e da reflexão sobre a cidade, portanto, não deve ser apenas uma “exposição”. Este balcão deve ter pessoas disponíveis para acolher o público e conversar, estimular o espírito crítico e também recolher informações da população. Esta função é muito interessante para aprofundar a formação de estagiários, por exemplo.

Resultados esperados da pedagogia da participação:

Esboçam-se aqui alguns princípios teóricos vinculados à vivência da pobreza e dos processos de decisão autoritários que devem ser levados em conta no estabelecimento de uma política de incentivo à participação popular. Para Salvador, os contornos desta política e os meios para implementá-la devem ser definidos por técnicos e políticos, com participação da sociedade civil, mas algumas das atividades que ela pode implementar já foram sugeridas, assim como foi proposto um perfil do comportamento dos animadores que serão os executores desta política. Pretende-se ressaltar agora alguns dos ganhos reais que uma política deste tipo pode resultar, restando, logicamente, um longo caminho de definições a serem detalhados.

No caso de populações desorganizadas, sejam elas pobres ou ricas, um dos principais resultados da pedagogia da participação é o *despertar do interesse pelo coletivo*, pois o interesse espontâneo da maioria das pessoas é vinculado à problemas de sobrevivência e a questões pessoais e familiares. Desta forma, os momentos de debate e ação podem propiciar a compreensão da necessidade de ultrapassar os interesses pessoais e imediatos em nome do interesse coletivo e facilitar a compreensão da necessidade de cobrar do Estado seu papel. A compreensão da globalidade dos problemas à partir das atividades pedagógicas e a atitude de partir para a resolução coletiva dos problemas ao invés de tentar resolvê-los no âmbito familiar ou de vizinhança podem significar um sinal de amadurecimento e de aprendizagem de cidadania.

Após despertado o interesse coletivo é importante incorporar-se *a experiência da organização coletiva*, onde tudo deve ser aprendido, a começar pelo domínio das regras do debate, até a divisão de tarefas com base no talento de cada um. Muitos destes conceitos e práticas podem ser aprendidos pela simples repetição, mas o mais difícil é a mudança nas relações interpessoais. Superar conflitos, negociar, manter o respeito às pessoas mesmo quando elas falham, tolerar, submeter-se à regras definidas por outros de forma democrática, sentir-se responsável pelo sucesso de todos, tudo isso exige um convencimento interior de que vale a pena perseverar, apesar dos reveses. Apesar dos altos e baixos, a vivência dos debates e das ações coletivas deixam marcas, principalmente nos mais envolvidos e esta aprendizagem permite que várias outras pequenas iniciativas coletivas sejam encaminhadas.

A emergência de líderes mobilizadores é um outro ganho concreto importante de uma pedagogia da participação. A cidadania é um exercício pessoal e coletivo e a vivência da cidadania coletiva é mediada pela existência de líderes mobilizadores. Fazer surgir e sustentar líderes mobilizadores é um sinal de grande maturidade para uma comunidade. Isto só acontece em meio a um grupo que tem uma autoestima elevada e uma capacidade de ação autônoma razoável. Logicamente um modelo societal arraigado não vai desaparecer de uma hora para outra, mas o importante é que, entre os líderes existentes no bairro, os que mais se aproximam dos líderes mobilizadores serão aqueles que se consolidarão num processo de pedagogia da participação.

Por fim, a mudança na relação com as autoridades municipais pode ser analisada como um dos resultados do processo. A relação da população com as autoridades municipais é geralmente uma relação distante com base na dependência e em alguns breves momentos de pressão organizada. Após um processo de pedagogia da participação deverá ser possível observar nítida diferença na postura dos habitantes em relação às autoridades. A cobrança de soluções, que antes tinha por base apenas a sensibilização de alguém que tem poder para os problemas cotidianos de uma população

carente, torna-se uma atitude cidadã. Esta cobrança partirá de um grupo conhecedor dos dados e das lógicas dos problemas que estão em discussão, ciente do valor da opinião de cada um e da força do grupo. Quando acontecem no processo ações coletivas de melhoria das condições de vida esta experiência coloca os cidadãos envolvidos numa posição mais favorável em relação aos poderes públicos. Ver-se como uma comunidade organizada, capaz de realizações pelo bem comum valoriza-os e quebra a relação tradicional de dependência, aproximando-os de uma relação cidadã onde quem tem o poder presta contas ao munícipe.

Todas estas mudanças significam transformações nos alicerces do exercício do poder e da cidadania e só a partir daí se pode esperar que um processo participativo seja realmente incluyente. Incluyente tanto no sentido político – de escuta da opinião dos excluídos e/ou desorganizados – como no sentido socioeconômico, em que o resultado das decisões tomadas de forma democrática transformem o modelo iníquo de sociedade que temos. Espera-se que a participação instale outros atores/atrizes e interesses no processo participativo, assim como o controle das contas públicas e mudanças de prioridades dos governos para responder as demandas da maioria.

Bibliografia:

- BONDUKI**, Nabil (organizador). *Habitat, As práticas bem sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras*. São Paulo, Livros Studio Nobel Ltda, 1996.
- BURSZTYN**, Marcel. *O poder dos donos. Planejamento e clientelismo no Nordeste*. Petrópolis, Vozes, 1984.
- CHAUI**, Marilena. *Conformismo e resistência, aspectos da cultura popular no Brasil*. São Paulo, Brasiliense, 1986.
- DANTAS NETO**, Paulo Fábio. Condicionantes Históricas da Governabilidade e da Governança Local em Salvador. In Governabilidade e Governança Urbana: O caso de Salvador. CRH/UFBA - Projeto GURI - Université de Toronto, 1997
- FAORO**, Raymundo. *Os donos do poder*. Vol 1 et 2. Rio De Janeiro, Globo, 1987.
- FEDOZZI**, Luciano. Orçamento Participativo. Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre, 1999.
- FREIRE**, Paulo. *Pedagogia do Oprimido*. Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra, 1982.
- GENRO**, Tarso e **SOUZA**, Ubiratan. Orçamento Participativo. A experiência de Porto Alegre. Editora Fundação Perseu Abramo, São Paulo, 1997.
- GOFFMAN**, Erving. *Estigma, notas sobre a manipulação da identidade deteriorada*. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1975.
- GRAMSCI**, Antonio. *Concepção dialética da história*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1966.
- GRAMSCI**, Antonio. *Os intelectuais e a produção da cultura*. Rio de Janeiro, Editora Civilização Brasileira, 1985.
- HABERMAS**, Jungen. *Théorie de l'agir communicationnel*. Volume 1 et 2. Fayard, 1987.
- HARNECKER**, Marta. Delegando poder en la gente. El presupuesto participativo en Porto Alegre. Editions MEPLA, La Habana, 1999.
- LEAL**, Vitor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: O município e o sistema representativo no Brasil*. (2ª edição) São Paulo, Editora Alfa-Ômega, 1975 (1ª edição em 1949).
- NEIRA ALVA**, Eduardo. *Cidades (In) sustentáveis*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1997

- NUNES, Débora.** “Pedagogia da Participação – trabalhando com comunidades”. Salvador: UNESCO/Quarteto, 2002.
- NUNES, Débora.** Planejamento Urbano nas Pequenas Cidades. Introdução ao planejamento como processo pedagógico em busca da cidadania. Dissertação de Mestrado em Urbanismo. PPGAU - UFBA, Salvador, 1993.
- POZZOBON, Regina Maria.** Os desafios da Gestão Municipal Democrática – Porto Alegre. São Paulo, Pólis, 1998. 56P.
- SANTOS, Milton.** Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal. Rio de Janeiro: Record, 2000.
- TODOROV, Tzvetan.** *La vie commune - Essai d'anthropologie générale*. Paris, Editions du Seuil, 1995.
- WEBER, Max.** *Economia e sociedade*. Editora da Universidade Federal de Brasília (UNB). Brasília, 1991.
- ZALUAR, Alba.** *A Máquina e a Revolta. As organizações populares e o significado da pobreza*, São Paulo, Brasiliense, 1985.