

DESENVOLVIMENTO RURAL E PARTICIPAÇÃO¹

LEVY CRUZ²

RESUMO – Participação é um conceito relativamente pouco utilizado por sociólogos brasileiros. Geralmente é tida uma concepção limitada, com uma conotação apenas política e ideológica, relacionada com sua utilização em movimentos sociais para promoção de mudanças. Projetos comunitários de desenvolvimento agrícola promovidos/patrocinaados pelo Estado, dão ênfase à participação das comunidades nas suas atividades. Grande parte dessa participação, no entanto, é apenas tentativa de cooptação, por parte do Estado, através dos seus técnicos (engenheiros agrônomos, educadores, assistentes sociais), dos ideais dessas comunidades. O Estado impõe limites bem rígidos a essa participação nas comunidades; o que existe, então, é mais uma ilusão participação do que participação propriamente dita, espontânea e livre. Por outro lado, muitos desses movimentos, como os mutirões que estão em moda em áreas de baixa renda das cidades grandes, são apenas manifestações da luta de classes, com o Estado fazendo gratuitamente para as classes mais privilegiadas aquilo que ele estimula que as classes de baixa renda façam através do seu próprio esforço físico.

Termos para indexação: desenvolvimento rural, participação, assistência mútua, mutirão.

RURAL DEVELOPMENT AND PARTICIPATION

ABSTRACT – Participation is a concept relatively little used by Brazilian sociologists. Writers have of it, in general, a limited conception, with a political and ideological connotation, related to its utilization in social movements for the promotion of changes. Community projects of agricultural development promoted by the State give emphasis to participation of the population in its activities. Great part of this participation, however, is only an attempt of cooptation, by the State, through its technicians (agronomists, educators, social workers) of community ideals. The State impose very rigid limits to this participation in the communities; there is in ilusion of participation rather than an spontaneous and free participation. On the other hand, many of these movements, like the Brazilian "mutirões" that are taking place in areas of low income population in large cities are only manifestation of the classe struggle; the State gives free services to the more privileged class while requires that the low income class pays for them with its own physical effort.

Index terms: rural development, participation, mutual-aid, mutirão.

INTRODUÇÃO

A Nação acabou de passar por um período de governo chamado de autoritário – 1964 a 1985 – durante o qual a maioria dos canais de participação esteve fechada. No entanto, movimentos diversos surgiram no País baseados numa participação mais intensa por parte de conjuntos específicos da sociedade – por exemplo, associações de bairros e comunidades eclesiais de base (CEBs) – que floresceram exatamente no período em apreço. Então e/ou mais recentemente o chamado planejamento participativo vem tendo também ampla difusão.

1. Recebido e aceito para publicação em 4 de dezembro de 1987.

2. Sociólogo, Assessor da Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira – CEPLAC/Secretaria Geral, Brasília - SAS, Quadra 5, Lote 8 – CEP 70070 - Brasília - DF.

A revivescência dos mutirões é algo surpreendente. O Governo Federal criou, vinculada diretamente à Presidência da República, a Secretaria Especial de ação Comunitária. O Governo de São Paulo criou uma Secretaria de Estado – a Extraordinária de Descentralização e Participação – especificamente voltada para problemas afins. Repartições e empresas federais e estaduais (SUDENE, COBAL, BANESPA) abriram espaço para a escolha de diretores através do voto dos funcionários. Nas Universidades multiplicam-se as assembleias – de professores, de estudantes, de funcionários é o “assembleísmo” de que nos fala o filósofo José Arthur Giannotti (1985). Sem esquecer a participação política em geral. Enfim, os últimos anos – até quase podemos dizer os últimos meses – estão sendo marcados por um verdadeiro furor participacionista que está a merecer um estudo sociológico mais acurado que não é ainda o objetivo desse trabalho. Aqui pretendo apenas: 1) fazer algumas considerações relativas ao conceito de participação em sociologia; 2) analisar alguns casos concretos de participação das comunidades em duas formas específicas, a saber, a assistência mútua (mutirão) e o planejamento participativo; e 3) comentar aspectos ideológicos que estão envolvidos nessa participação na maneira como ela se materializa no Brasil nos dias atuais.

O CONCEITO

Textos de introdução à sociologia – onde poderia ocorrer uma primeira utilização do conceito, ainda que superficial, porque introdutória – tanto antigos como recentes, ignoram o tema. Como exceção, consegui detectar apenas Ávila (1981), que na seção “Condutas de colaboração”, faz uma ligeira referência a participação, mas não mais do que isso; e Demo (1986), que tem uma página sobre participação no seu pequeno livro, mais para discutir um aspecto particular do fenômeno do que as suas generalidades (portanto, apresenta-o como um dado, como se o tema fosse já do conhecimento geral).

As seguintes coletâneas de artigos de introdução à sociologia tampouco abordam o assunto: Pierson (1949), Cardoso e Ianni (1975) e Foracchi e Martins (1977). Uma obra de referência como o Dicionário Globo de Sociologia (1961) tampouco tem participação como um dos seus verbetes. Já o recente Dicionário de Ciências Sociais, da UNESCO/Fundação Getúlio Vargas, tem um verbete sobre o assunto, da autoria de José Arthur Rios (1986).

Se partirmos para artigos publicados em revistas técnico-científicas da área, confesso não haver encontrado um único que seja específico para uma discussão ou utilização direta do conceito. Em trabalhos recentes, Nascimento (1986) e Pinto (1987) fazem, dentro de um contexto de planejamento participativo, alguma discussão conceitual.

Em livro temos somente os de Safira Ammann (1978 e 1980), o primeiro intitulado exatamente de **Participação Social**.

Pelo levantamento feito pode-se concluir, um tanto surpreendentemente, que participação não é um conceito sociológico comum na terminologia dessa ciência, no Brasil.

A situação no estrangeiro é diferente, embora não sem algumas surpresas. Entre os sociólogos norte-americanos há muitos trabalhos específicos sobre participação, inclusive de pesquisa empírica. Pela grande quantidade existente não faz sentido citar exemplos aqui. Mas os textos de introdução à sociologia não têm esse conceito entre os que procuram apresentar aos que se iniciam na disciplina. Young (1939) e um desconhecido texto de Wright e Elmer (1939), são duas exceções. Park e Burgess (1920), falam de participação em alguns parágrafos, mas dentro de um contexto que trata de assimilação do imigrante à sociedade norte-americana (não discute o conceito). Mas os principais sociólogos daquele país não falam de participação.

Muitos dos trabalhos, especialmente os textos e coletâneas de introdução à sociologia, são pródigos – e, convenhamos, convencionais e repetitivos – na explanação de conceitos como interação, cooperação, competição, conflito, papel, status, processo, acomodação, assimilação e outros, mas paupérrimos, quando não inteiramente omissos, quanto a participação. Se considerarmos o espaço e o tratamento que são dedicados a esses outros conceitos, acho que podemos dizer que participação social não existe como categoria sociológica. Dá até para perguntar: o fenômeno existe? Evidentemente ele existe. Mas é visto quase somente como categoria a ser invocada – e com que freqüência! – no discurso ideológico e político dos cidadãos. Às vezes, alguns desses cidadãos são sociólogos profissionais. Por que estes não dedicam mais atenção ao fenômeno da participação como categoria sociológica que necessita conceituação mais precisa? Que é, afinal, participação? Participamos quando apenas pagamos a mensalidade das associações de que somos membros? Participamos quando apenas votamos numa eleição? Ou quando vamos a uma reunião mas não nos pronunciamos?

Participação é um fenômeno sociológico muito amplo, bem mais amplo do que a utilização desse conceito que estamos vendo todo dia entre nós. Por isso mesmo requer uma caracterização mais precisa e mais completa.

Participação é o “ato de compartilhar em comum com outros” (Reuter, 1941). Esse autor a considera um tipo de interação mas não elabora sobre o tema quando trata desta última. De qualquer forma ela não é sinônimo de interação; é mais do que isso: é a “interação social dentro de um grupo dirigida a algum fim comum; é a compartilhamento de atividades sociais com outros” (Young, 1939). É “ação conjugada” de qualquer tipo, em qualquer meio, em qualquer situação. Robert E. Park escreveu muito tempo atrás – em 1927 – que o que caracteriza a sociedade humana “é antes a participação consciente num objetivo comum e numa vida comum, tornada possível por meio da palavra e pela existência de um cabedal de símbolos e significados comuns” (1949).

Pelas citações encontradas, aqui mencionadas, todas bem antigas, tem-se a impressão de que participação foi um conceito mais freqüente na sociologia dos Estados Unidos do que o é hoje.

Evidentemente esse conceito corresponde a uma realidade, pois todos participamos, porque todos temos um certo número de papéis dentro da sociedade. Participamos, então, como pai, esposa, agricultor, estudante, professora, a assim por diante. Esta participação tem que ser exercida até mesmo para sobre-

viver, individualmente. Por outro lado, ela dá continuidade à vida societária. Participação é assim, uma atividade do cotidiano, do dia a dia, de todos nós que vivemos societariamente. Lima (1983) estuda algumas formas de participação cotidiana, entre elas o trabalho.

Sem ser exaustivos, tentemos caracterizar um pouco mais a participação, procurando ver aspectos que nos possam dar uma visão mais completa do que realmente ela é.

1. Há participação em atividades e eventos e participação em tomada de decisões, os dois tipos sendo inteiramente diferentes. Participação em eventos é bem mais freqüente, enquanto que a outra é relativamente rara, por ser mais fundamental e poder influir na direção de atividades e eventos posteriores, às vezes indesejáveis para as administrações que, por isso mesmo, procuram dificultá-las.
2. A participação pode ser um ato individual, isto é, que não requer interação com terceiros. Uma pessoa pode participar – ainda que recluso – quando contribui financeiramente para uma “causa” ou quando escreve manifestos e discursos, através dos quais se comunica com os demais membros da sua sociedade e lhes transmite idéias, princípios, normas, orientações para a ação, etc. Ou seja, a participação implica em ações que têm efeitos **sobre terceiros**, mas não tem que ser, necessariamente, em **interação com terceiros**.
3. Participação pode ser através da crítica, do questionamento, da provocação do conflito e mesmo da violência. Os que destruíram a Bastilha a 14 de julho de 1789 sem a menor dúvida estavam participando – e como! Isso torna a participação, às vezes, indesejável, por parte dos administradores, dos políticos, dos Governos em geral. Na verdade, baseado nisso podemos simplesmente perguntar: o que é a “subversão” senão a participação não desejada (porque temida)?
4. A participação tem potencialidades e limitações. Muitos resultados têm sido conseguidos com a participação: mas a consecução dos objetivos propostos é sempre duvidosa. Em muitos casos eles não são atingidos. A Inconfidência Mineira não conseguiu o que queria; a guerrilha urbana e a rural brasileiras em décadas recentes terminaram sendo arrasadas pelas forças militares constituídas; Sete Quedas foi inundada pelas águas; as eleições para escolher o Presidente do Brasil ainda dessa vez foram indiretas mesmo; nem podemos afirmar que temos planejamento familiar no País. Em outras palavras: a participação tem limitações e, em consequência, nem tudo se consegue com ela.
5. Em muitos casos a participação busca benefícios para os próprios participantes; numa greve por aumento de salários, por exemplo, é isso o que acontece. Em alguns casos, no entanto, a participação de alguns procura produzir efeitos sobre uma parte muito maior da sociedade (composta de não-participantes e talvez até mesmo de rejeitadores dos efeitos pretendidos por aqueles).
6. Participar é, em muitos casos, arrostar com os riscos de uma repressão que pode chegar até a perda da vida, do próprio participante ou de parentes, amigos ou associados. Trabalhadores agrícolas que estão ainda hoje procurando ter uma participação mais ativa na defesa de um pedaço de terra para trabalhar e produzir estão sendo assassinados por capangas dos proprietários rurais. Uma contagem recente desse tipo de conflitos registrava 916 assassinatos entre 1964

a maio de 1986 (sendo 92 lideranças – dirigentes sindicais ou líderes reconhecidos – e 824 trabalhadores agrícolas.) Desse total, 388 são casos dos últimos três anos (até 22 de maio de 1986) (Sigaud, 1987).

7. A participação pode ser totalmente desestruturada, isto é, sem uma organização formal, ou em “movimentos” parcial ou totalmente organizados. As Ligas Camponesas, em Pernambuco, no período imediatamente anterior a 1964, são um bom exemplo dessa organização no meio agrícola. Muitas das campanhas reunindo mutuários do Sistema Financeiro de Habitação a partir de 1983 foram deste tipo (“Causa Comum” em Pernambuco, CODEMUT em Brasília, etc., além da Associação de Mutuários do Sistema Financeiro de Habitação).

Assim caracterizada, ainda que parcialmente, a participação, vejamos a seguir duas de suas formas específicas, a assistência mútua e o planejamento participativo.

A ASSISTÊNCIA MÚTUA E O PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO

A assistência mútua. A participação realiza-se também através de formas de assistência mútua do tipo não contratual, costumeira, entre vizinhos. É o caso do mutirão brasileiro, originário das zonas rurais, onde é mais freqüente. Compreende os serviços prestados para a realização de colheitas, construção de casas ou galpões e o atendimento de outras necessidades de difícil atendimento, num determinado momento, com a mão-de-obra disponível numa só família ou estabelecimento agrícola. Ele é, assim, uma assistência mútua espontânea e temporária. Clovis Caldeira (1956), num livro único sobre o assunto dentro da bibliografia brasileira, examinou as diferentes manifestações do mutirão no meio rural brasileiro e as funções por ele exercidas na sua sociedade.

O grande público, no entanto, está sendo levado a aceitar como mutirão uma multiplicidade de eventos que fogem inteiramente a essa definição tradicional. Do primeiro discurso do recém-eleito Presidente Tancredo Neves constava uma convocação para um “mutirão nacional” (sic). Até simples ações governamentais executivas padecem desse defeito: o Ministro da Justiça do Governo Sarney (Paulo Brossard) implantou um programa exclusivamente governamental de melhoria do combate ao crime e chama a isso de “mutirão contra a violência”. Um político pernambucano lança um movimento para localizar no seu estado uma nova refinaria de petróleo que o Governo Federal pretende construir e diz que isso é um mutirão. Em outros casos, atividades associativas entre diferentes pessoas que reúnem os recursos financeiros que possuem para mais eficaz e eficientemente realizarem um negócio estão sendo chamadas de mutirão; um grupo desse tipo que se formou no Distrito Federal para a produção artesanal de tecidos foi chamado pela imprensa de “mutirão da tecelagem”. Os cabelereiros comemoram a regulamentação da profissão fazendo, na cidade satélite de Ceilândia, no Distrito Federal, o cabelo de um grande número de senhoras e senhoritas e isso é chamado de “mutirão da beleza”. Enfim, o conceito vem sendo sistematicamente deturpado com sua utilização para se referir praticamente a quase tudo que é evento coletivo.

Mas o grande fato que observamos no momento na sociedade brasileira é a existência de sub-grupos da burocracia pública do País com uma grande preocupação com a "participação" das chamadas classes de baixa renda nos empreendimentos públicos que lhes irão servir posteriormente. As administrações públicas – prefeituras, governos estaduais, órgãos oficiais das regiões metropolitanas – aparentemente convenceram-se de que não é possível atender a todas as camadas da sociedade. A atender a umas e sacrificar outras, parece que não houve dúvida: constrói-se para os ricos com os escassos recursos públicos e conclama-se os pobres para "mutirões". A injustiça é flagrante e os exemplos são inúmeros. Vejamos três:

1. Em Curitiba o prefeito, sufocado por uma dívida dita de oitenta milhões de dólares, "providencia os recursos (sic) como ocorreu há quase um mês no Jardim do Cajuru, ... onde os próprios moradores construíram uma ponte que vinham reivindicando há anos". (Note-se o detalhe importante: a ponte era reivindicada **há anos**). "O prefeito fez o projeto, cedeu trilhos usados, que substituíram a armadura convencional de ferro na estrutura da ponte, e os moradores a construíram em mutirão". (Isto É, 19 de setembro de 1984, p. 44).

2. Osasco é a quarta cidade mais populosa da Grande São Paulo, tem a terceira maior arrecadação, é a quinta em produção industrial. Em outras palavras, "é uma das mais ricas cidades da região mais 'rica' do Estado" e, portanto, do País. Seus principais problemas são esgoto, pavimentação e segurança. Muitos dos problemas, nas palavras de um assessor da própria Prefeitura de Osasco, tais como construção de vielas, desmatamento, construção de áreas de lazer, de galerias de água pluviais, pequenas pontes, sarjetas, encascalhamento de ruas, arborização – **não** são custosos. Apesar disso a solução preferida foi levar algumas melhorias **aos bairros mais carentes** através de um "Projeto Mutirão" utilizando os desempregados dos próprios bairros. Como disse um jornal da capital paulista: "a própria população arregaja as mangas e, em regime de mutirão, faz em poucas semanas o que levaria meses" (Folha de São Paulo, 13 de maio de 1984, 4º Caderno, p. 38).

3. A comunidade de Olhos D'Água, a trinta quilômetros de Brasília, tinha o sério problema de não dispor de uma escola para a população infantil. O abaixo-assinado dos setenta moradores à Fundação Educacional do Distrito Federal para a criação de uma escola não surtiu efeito. Então a comunidade resolveu edificar um prédio por conta própria. Solução: mutirão. A Fundação vem doando algum material, mas não há certeza de que todo o material seja doado. "Se for preciso, nós mesmos compraremos o material que faltar", afirmou o presidente da Associação dos Moradores. O ânimo que tinham os moradores durante os dois anos de luta para a construção da escola "parece estar se enfraquecendo. Dos 70 moradores que assinaram o pedido de criação, apenas 20 continuam a batalha final. Foram muitos os problemas que tiveram durante esse tempo o que desgastou o humor e acabou com vários fins de semana da população. "O material está acabando e o nosso ânimo também, mas só descansaremos quando acabarmos", afirma o presidente. (Correio Braziliense, 7 de julho de 1986, p.15).

Que têm em comum esses casos? Vejamos:

1. Todos incluem a construção de obras públicas (escolas, estradas, pontilhões,

etc.), ou seja, obras essencialmente de responsabilidade direta e, eu diria, exclusiva, dos diferentes níveis do Governo;

2. São patrocinados/orientados pelo Poder Público (prefeituras municipais, governos estaduais);

3. As ações (o trabalho, a mão-de-obra, o esforço físico) são levadas a efeito por pessoas de baixa renda;

e

4. Nunca se especifica que só uma determinada classe participa desses “mutirões”; os termos “comunidade” e/ou “sociedade” deixam indefinidas quais conjuntos sociais são os verdadeiros participantes, mascarando assim um aspecto altamente relevante da “participação”.

Com tais “inovações” – mutirões inventados e patrocinados pelo Poder Público, inteiramente descaracterizados – o mutirão, através do Estado, passou a ser um instrumento das classes empresariais na luta de classes. Com toda certeza, no momento mesmo em que os habitantes de baixa renda do Cajuru, em Curitiba; de Osasco, em São Paulo; de Olho D’água, no Distrito Federal – e de tantas outras áreas urbanas e rurais que estão passando pelo mesmo processo – estão, voluntariamente ou não, trabalhando nos tais “mutirões”, os habitantes de renda mais alta e média de outras áreas das mesmas cidades e zonas rurais, afetas às mesmas Prefeituras Municipais, estão tendo suas ruas pavimentadas com máquinas de asfaltar utilizando material comprado pela administração pública e movimentadas por trabalhadores pagos pelos cofres públicos. O mesmo se repete em todas as cidades do País. É uma forma muito clara de verificarmos, mais uma vez, como o Estado serve a uma classe e não a outra.

O mutirão está a exigir estudos econômicos e sociológicos bem mais aprofundados. Entre os economistas há uma referência de Francisco Oliveira ao mutirão, particularmente o de construção de residências, que merece transcrição: “a habitação, bem resultante dessa operação, se produz por trabalho não-pago, isto é, supertrabalho. Embora aparentemente esse bem não seja desapropriado pelo setor privado da produção, ele contribui para aumentar a taxa de exploração da força de trabalho, pois o seu resultado – a casa – reflete-se numa baixa aparente do custo de reprodução da força de trabalho – de que os gastos com habitação são um componente importante – e para deprimir os salários reais pagos pelas empresas. Assim, uma operação que é, na aparência, uma sobrevivência de práticas de ‘economia natural’ dentro das cidades, casa-se admiravelmente bem como um processo de expansão capitalista, que tem uma de suas bases e seu dinamismo na intensa exploração da forma de trabalho”.

O Planejamento Participativo. É uma técnica, ou conjunto de procedimentos, segundo os quais o planejamento é feito com a participação dos cidadãos, decidindo os mesmos, desde o início, sobre os objetivos, as metas e os mecanismos e ações a serem adotados para a consecução desses objetivos e metas para a sociedade. A participação, nesse caso, é para discutir tais objetivos, metas, mecanismos e ações; estabelecer critérios para prioridades; selecioná-los segundo essas prioridades; e votar, ou decidir de alguma forma – preferivelmente “democrática” – a sua versão final.

Evidentemente não é uma prática comum (ou simplesmente não existe) nos regimes capitalistas, sendo a sua utilização mais um ideal do que um procedimento usual no processo de planejamento. Relaciona-se com a questão de governo representativo versus governo de democracia direta. Neste último os cidadãos iam às praças públicas para tomar, coletivamente, as decisões que mais interessavam à coletividade. Com o aumento das populações e a complexidade da vida moderna tal procedimento tornou-se praticamente impossível. Aí está o problema, porque nessas condições entra o Estado. E todo planejamento é feito/coordenado pelo Estado. Isso é o que leva Pinto a dizer que "adjetivar o planejamento com o termo participativo não vai mudar o caráter da prática de classes do Estado". E ainda: "a inserção da participação no planejamento do Estado é sempre de uma participação concedida, um planejamento concedido até um certo ponto, até um determinado limite, que são os interesses de classe". (Pinto, 1987). O que pode desvirtuar totalmente aquele ideal democrático de participação, através de um mascaramento do processo com uma prática apenas aparentemente democrática.

No desenvolvimento agrícola das áreas à margem do lago artificial de Sobradinho, no Baixo-Médio São Francisco, que foram povoadas com moradores relocados das margens do antigo leito do rio, procurou-se fazer uso do "planejamento participativo". Os relatos não convencem o analista da existência de participação efetiva no planejamento efetuado. Os próximos três parágrafos são uma paráfrase de um desses relatos, e bastante insuspeito, porque feito por um grupo de pesquisadores e pessoas de ação que participaram ativamente do processo (Machado et al, 1987).

Ao assumir o programa, o Estado da Bahia, através da Companhia de Desenvolvimento e Ação regional - CAR, passou a acenar com a possibilidade de reestruturação da base produtiva fazendo dos relocados co-autores do processo através de organizações (associações) criadas especificamente para esse fim. As ações do programa, então, voltaram-se para a promoção e desenvolvimento de lideranças (sic), elevando-as à condição de dirigentes das associações, os quais tenderam a desenvolver um estilo de trabalho centralizador, que tendeu a reproduzi-los como uma camada dirigente no interior dos núcleos - dirigentes de um lado e associados do outro.

Por outro lado, na experiência de Sobradinho, as associações esvaziaram, ao menos parcialmente, os órgãos de classe, uma vez que foram mais eficazes que estes no atendimento de reivindicações imediatas que não afetam a estrutura de relações na sociedade (as associações, no Programa de Sobradinho, eram as entidades receptoras dos recursos financeiros destinados pelo Estado para a reestruturação e o crescimento da base produtiva). O que gerou, diga-se de passagem, uma dependência em relação ao Programa.

Houve aspectos no funcionamento das associações que limitaram a participação dos associados da base. Houve falta de participação dos associados nas decisões; na pouca socialização das informações referentes ao funcionamento; e na imposição de limites ao ingresso de novos associados. E Machado et al concluem com bastante cautela:

. . . o caráter embrionário das associações de pequenos produtores não permite ainda afirmar, de um modo categórico, qual a tendência que vai predominar na sua dinâmica: a redução da participação às demandas micro-societárias, ou a sua ampliação mediante a formação de alianças com outros grupos de trabalhadores rurais em torno de reivindicações mais abrangentes. (Machado et al., 1987).

Um outro exemplo é no campo educacional. As escolas João-de-Barro foram um programa implantado no Maranhão em 1967. Foi programada como uma escola que se diferenciava da tradicional por contar com a participação ativa da população não somente nos assuntos educacionais propriamente ditos como também “na resolução dos problemas comunitários e no processo de desenvolvimento econômico-social do Maranhão”. As comunidades rurais reunir-se-iam na escola para repensar sua realidade concreta e planejar ações que trariam “em si propostas para alterar as estruturas sociais, econômicas e políticas vigentes”. (Ribeiro, 1985).

. . . a população camponesa foi solicitada a participar da execução do projeto. . . Embora incentivada pela crença na escola, essa participação era na maioria dirigida pelos técnicos, políticos e proprietários de terras. Eram eles que, antecipadamente, decidiam a instalação da escola. A ação dos técnicos, no entanto, se fazia no sentido de que o camponês pensasse que fosse ele quem decidira e, a partir disso, cabia a ele construir o barracão.

Nos roteiros de levantamento da área para a instalação das escolas **João-de-Barro**, os primeiros contatos eram mantidos na sede dos municípios com autoridades. Nos povoados, os técnicos buscavam apoio junto aos chamados líderes políticos. Eram eles que mandavam e desmandavam nos povoados. Geralmente, eram pessoas de confiança dos proprietários e dos prefeitos. (Ribeiro, 1985).

É também ao processo educacional uma referência de Nascimento:

No campo da educação o modelo autoritário é visivelmente predominante. As reuniões de pais e mestres – apenas a título de exemplo – são simples ritos de confirmação de decisões já tomadas anteriormente pelo corpo docente, ou pelo diretor. Não admira, por sinal, que elas sejam marcadas normalmente pela apatia ou ausência. As reclamações de professores e diretores, numa situação dessa natureza, quanto à resistência da participação da “comunidade” não têm cabimento. Da mesma forma, os “planejadores participativos”, no espaço urbano, carregam também a marca do modelo autoritário. Em geral não ultrapassam uma audição formal da população, já cansada de ser “ouvida” sem qualquer resultado prático em suas vidas. (Nascimento, 1986).

Para o Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural-PAPP, que absorveu o POLONORDESTE, foi determinado, até mesmo por Decreto-Presidencial, o 97.179, de abril de 1985, que se propiciasse a todos os agentes envolvidos, “inclusive os beneficiários”, “oportunidade de participação no processo de planejamento e implementação”. Uma análise de Chaloult sobre a “participação popular” nesse programa afirma que o “PAPP estaria enganando e manipulando

os trabalhadores porque fala constantemente em planejamento participativo desde 1982, sem entretanto isto ocorrer... dá a ilusão da participação, enquanto na prática, segundo confirmam os trabalhadores, ela não existe. Cria uma situação contraditória, porque engana, e, sem a participação dos agentes de mudança, dificilmente haverá verdadeiras mudanças" (Chalout, 1985). E ainda:

Com efeito, os representantes dos beneficiários do PAPP, como as federações estaduais dos trabalhadores na agricultura e a organização das cooperativas dos trabalhadores rurais, não foram realmente ouvidos durante a elaboração do PAPP ou foram de forma simbólica e isolada. Durante sua implementação, foram previstos mecanismos de participação dos trabalhadores em conselho regional ou estaduais mistos onde estes teriam assento; entretanto, isto é apenas um mascaramento de democracia porque, nestes conselhos, os trabalhadores são minoria, e o seu poder de influência e barganha é bastante restrito. As aparências mudam, mas, de fato, o controle das decisões nestes conselhos não está nas mãos deles. (Chalout, 1985).

Ammann (1980) já apontara como o chamado "planejamento participativo" promovido pelo Estado funciona como um meio de transferir, para a sociedade, uma responsabilidade que seria do próprio Estado. (Citado por Machado et alii, 1987). Para Carvalho (1982) "o planejamento participativo é mais um movimento orgânico de cooptação e autoritarismo do Estado" (Machado et alii, 1987). João Bosco Pinto (1987) é da mesma opinião: "o fato de que o Estado começa a falar um discurso participativo, significa que ele está buscando legitimação, mas significa também que ele está buscando uma cooptação do movimento que nasce na base".

PARTICIPAÇÃO: A ILUSÃO E O FATO

Dos casos concretos acima mencionados observa-se que existem artifícios e mecanismos diversos que têm a função de dar a impressão aos membros da sociedade não só de que eles têm participação assegurada mas de que efetivamente participam nos negócios da sua sociedade. Exploraremos um pouco mais este aspecto.

Os governos fazem um esforço para incutir na mente das pessoas a idéia de que elas participam das decisões da comunidade. O uso de slogans é frequente. O Governo do Distrito Federal é "uma equipe a serviço da comunidade". Um dos últimos governos de Pernambuco (período 1980-1984) tinha como lema "Participação e Desenvolvimento". O da Prefeitura do Recife eleito em novembro de 1985 é "O Povo no Governo de Novo". A Prefeitura do Cabo, em Pernambuco (1987) insiste, inclusive em propaganda pela televisão, que "Aqui, Você Participa". A intenção é incutir nos cidadãos a idéia de que **estão** participando.

Um outro artifício é o de incluir em comissões, comitês e outros colegiados, "um representante da comunidade", seja esta a sociedade como um todo ou os funcionários de uma empresa ou de uma repartição pública, e assim por diante. Quase sempre, no entanto, esse "representante da comunidade" é esco-

lhido não por esta, mas simplesmente por alguém que controla exatamente essa comunidade ou o colegiado, seja um Governador de estado, um Secretário-Geral de uma organização pública, um presidente de autarquia – ou outra qualquer autoridade. É evidente que a instituição de tais representações da comunidade nada significam, mas a observadores menos avisados fica a aparência de participação. Suspeito que muitos cidadãos e/ou funcionários não chegam a dar-se conta da ficção que é esse procedimento.

Uma variação disso é colocar tais “representantes” em minoria nos colegiados de tal forma que eles nunca podem fazer valer as suas idéias e intenções. Ainda uma segunda variação é a de colocar representantes apenas em comitês e/ou comissões e/ou grupos de trabalho de menor importância. A Confederação Nacional dos Trabalhadores Agrícolas – CONTAG, tem experiência com ambos os tipos. Ela é apenas minoritária (em geral a única representante dos trabalhadores ao lado de uma maioria composta de representantes do Governo e das “classes patronais”) nos diversos colegiados governamentais de que participa, o que a impede totalmente de fazer valer as suas posições. Sua participação termina, assim, “servindo apenas para legitimar as decisões tomadas”. Por outro lado, o movimento sindical, e a CONTAG em particular, não são membros de comissões importantes, sendo sua participação limitada a comissões técnicas que não têm poder de decisão (Schmidt & Freitas, 1984).

Artifícios como esses funcionam suficientemente bem, com a função de manter calma e sossegada a sociedade, ou aqueles conjuntos com interesses específicos capazes de provocar distúrbios ou problemas. Pode chegar um momento, no entanto, em que a aparência de participação formal que tem apenas a função de legitimar o processo, começa a tornar-se efetivamente em uma participação mais efetiva cujas ações irão redundar, de fato, em favor dos participantes ou também daqueles em nome de quem participam. Aí entra o Estado, como representante das classes de poder, com a imposição de limitações ao processo como um todo. Tais limitações podem ir desde simples admoestações até a repressão total. Trabalhando num projeto de desenvolvimento agrícola. João Bosco Pinto deparou-se com uma situação em que grupos de pequenos produtores

tinham a possibilidade de participar nas decisões do projeto... Havia todo um sistema através do qual os problemas eram levados a um determinado nível de decisão, no qual encontravam solução e eram imediatamente resolvidos. Se naquele nível não havia suficiente poder decisório eles passavam a um segundo plano onde, também os camponeses participavam e finalmente alcançavam o nível máximo... Só que quando os diretores do projeto viram que a participação dos camponeses começava a colocar freios aos interesses que eles tinham no projeto, interesses de ordem pessoal, interesses de ordem extrapessoal, políticos, de classe, foram percebendo, realmente, que o poder começava a ser compartilhado e isso não interessava. Então a frase típica de um dos diretores, o principal diretor do projeto foi: “esses camponeses estão participando demais”.

A partir desse momento... houve uma dissolução progressiva e tudo terminou... é assim que se trata a questão da **"participação"**! (Pinto, 1987).

Esse mesmo autor cita ainda casos semelhantes em uma experiência em Agrestina, no Paraná, e no POLONORDESTE (Pinto, 1987).

CONCLUSÃO

Participação é um fenômeno mais amplo do que em geral é concebido pelos que utilizam o conceito, que não são muitos, já que o mesmo não é de utilização generalizada entre os sociólogos brasileiros. A participação, no sentido mais restrito com que é utilizado freqüentemente, tem uma conotação apenas de mobilização e movimentos sociais. Nesse sentido participação é sempre lutar por algo. Apesar do destaque que dei ao conceito no seu significado mais amplo, foi ao sentido restrito que me dirigi especialmente. Tentei mostrar, ilustrando com exemplos das áreas rurais e urbanas, como o processo de participação, assim conceituado, é nada mais do que um mecanismo para reforçar a hegemonia de uma classe sobre a outra e para aumentar os benefícios da primeira em relação à última.

Isso não é novidade; mas ao entrar o País num novo período "democrático", passamos, no momento, por uma verdadeira euforia participacionista e assembleista. Os chamados mutirões, na ordem do dia, são bem um exemplo a analisar. Na medida em que esse mutirão-ismo institucionalizar-se, corre a sociedade brasileira o risco de ter um dualismo político-administrativo, com duas orientações correndo paralelas, para a solução dos seus problemas: a oficial/pública/estatal financiando os dispêndios públicos para as classes privilegiadas; e a meio oficial/meio privada, ou até mesmo totalmente privada, dos mutirões, para as classes de baixa renda, praticamente financiadas por elas próprias, apesar da sua difícil condição econômico-financeira. É o Estado anti-social por excelência!

Do que foi dito até aqui podemos concluir que em sociedades capitalistas:

1. Não existe participação efetiva da sociedade/comunidade em projetos governamentais – nem na fase de planejamento nem, em muitos casos, na de execução;
 2. Quando existe uma participação não controlada/não limitada pelo Estado – e isso ocorre só na execução – é apenas para que a parte da sociedade de mais baixa renda – que é a que participa executando – faça com suas próprias mãos aquilo que o Poder Público tem a obrigação de executar com dinheiro público. É o caso dos projetos específicos de assistência mútua do tipo mutirão estatal;
 3. Os dirigentes da sociedade utilizam meios/artifícios/mecanismos para dar-lhe a ilusão de que está participando dos processos e eventos que a ela dizem respeito e que a afetam; e
 4. Esses mesmos dirigentes interrompem o processo de participação quando chegam à conclusão de que o mesmo está funcionando ou vai funcionar contra os interesses de classe, e outros, que eles, e os demais da sua classe, têm investido nos assuntos da sociedade.
- Então, para fins de desenvolvimento, deve a sociedade agrícola estar alerta para

as armadilhas da ideologia da participação e preparada para defender-se dos prejuízos que isso pode causar, seja não aceitando servir de apenas elementos (e inocentes úteis) para legitimação do que as classes dirigentes fazem, seja lutando de uma forma mais real e efetiva por mudanças sociais³.

AGRADECIMENTO

Agradeço à Socióloga Sônia Antunes dos Reis a leitura de uma versão anterior deste trabalho e as sugestões que fez. A responsabilidade pela versão final é, obviamente, apenas minha.

REFERÊNCIAS

- AMMANN, S.B. **Ideologia do desenvolvimento de comunidade no Brasil**. São Paulo, Cortez, 1980.
- AMMANN, S.B. **Participação social**. 2. ed. São Paulo, Cortez & Moraes, 1978.
- CALDEIRA, C. **Mutirão**; formas de ajuda mútua no meio rural. São Paulo, Nacional, 1956. Biblioteca Pedagógica Brasileira, 289.
- CARDOSO, F.H. & IANNI, O. (eds.). **Homem e sociedade**; leituras básicas de sociologia geral. 9.ed. São Paulo, Nacional, 1975.
- CARVALHO, H.M. de. **A ideologia do planejamento participativo**. Maceió, 1982.
- CHALOULT, Y. Uma das contradições da Nova República; o Projeto Nordeste. **Cad. Dif. Tecnol.** 2 (2): 271-304, mai./ago. 1985.
- DEMO, P. **Intelectuais e vivaldinos**; da crítica acadêmica. São Paulo, Almed, 1982.
- DEMO, P. **Sociologia**; uma introdução crítica. São Paulo. Atlas, 1983.
- DICIONÁRIO DE SOCIOLOGIA. Rio de Janeiro, Globo, 1961.

³ A linguagem de alguns profissionais do desenvolvimento, inclusive sociólogos, é incisiva e até mesmo revoltada ao reclamar a propósito da farsa da participação. A impressão que se tem é de que o envolvimento ideológico desses profissionais parece ir até o ponto de passar a um segundo plano o seu realismo sociológico – que deveria predominar. Para mim a pergunta que se põe é: por que seria diferente? Por que esperar, no que diz respeito a planejamento participativo, algo diferente do que efetivamente aconteceu/está acontecendo? Não sabemos, por acaso, que isso é uma utopia enquanto se mantém os grandes esquemas de classe dominante e classe dominada? (Cf. Demo, 1982).

- FORACCHI, M.M. & MARTINS, J. de S. (eds.). **Sociedade e comunidade**; leituras de introdução à sociologia. Rio de Janeiro, Livros Técnicos e Científicos 1977.
- SIANNOTTI, J.A. Entrevista José Arthur Giannotti; **Veja** 21 de agosto, 1985 pg. 3-4, 6.
- LIMA, S.A.B. **Participação social no cotidiano**. 5.ed. São Paulo, Cortez, 1983.
- MACHADO, E.P., et alii. **Poder e participação política no campo**. São Paulo/Salvador, CERIFA-CAR/DEDAP-CENTRU, 1987.
- NASCIMENTO, E. Participação; entre o autoritário e o democrático. **Serviço Social e Sociedade** 7 (20): 5-15. Abril, 1986.
- OLIVEIRA, F. de. **A economia brasileira**; crítica à razão dualista. 5.ed. Petrópolis, Vozes, 1987.
- PARK, R.E. Ação conjuganda. In: PIERSON, D. (ed.). **Estudos de organização social**, Tomo II de Leituras de Sociologia e Antropologia Social. São Paulo, Martins, 1949.
- PARK, R.E. & BURGESS, E.W. **Introduction to the science of sociology**. Chicago, University of Chicago, 4. impressão, 1923.
- PINTO, J.B. Planejamento participativo; rito ou prática de classe? **Vozes** 81 (1): 71-89. jan./fev. 1987.
- REUTER, R.B. **Handbook of sociology**. 6. impressão. Nova York, Dryden, 1950.
- RIBEIRO, C. de J. **História de uma escola para o povo**; projeto João-de-Barro, Maranhão, 1967-74, São Luiz, Universidade Federal do Maranhão/Secretaria de Educação, 1985. Coleção Ciências Sociais, Série Educação, 8.
- RIOS, J.A. Participação social. in: Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, R.J. **Dicionário de Ciências Sociais**. Coordenação Geral de Benedicto Silva. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1986. pp. 869-70.
- SCHMIDT, B.V. & FREITAS, E.S. Estado, sindicatos de trabalhadores rurais e tecnologia. **Cad. Dif. Tecnol.** 1 (3): 395-415 set./dez. 1984.
- SIGAUD, L. Milícias, jagunços e democracia. **Ciência Hoje** (28), 6-10. jan./fev. 1987.
- R. Econ. rural**, Brasília, 25(4)467-481 out./dez. 1987

WRIGHT, V. & ELMER, M.C. **General sociology**. Nova York, Farrar & Rinehart, 1939.

YOUNG, K. An **introductory sociology**. Ed. rev. Nova York, American Book, 1939.