

# PARTICIPAÇÃO COMUNITÁRIA E PROGRAMAS PÚBLICOS NO BRASIL

Anamaria Vaz de Assis Libânio

Da Fundação João Pinheiro

---

## RESUMO

O artigo objetiva analisar os diferentes significados que foram dados a "participação comunitária" a partir dos anos 1920 e seus reflexos na concepção de programas governamentais. O foco principal de análise está voltado para programas desenvolvidos no Brasil, em especial em áreas rurais, e o setor educacional é tomado como exemplo de situações diversas.

A metodologia adotada consistiu na integração de pesquisa bibliográfica, estudos sobre a implementação de políticas públicas e análise de resultados de pesquisa de campo realizadas em Minas Gerais, principalmente.

---

## SUMMARY

The purpose of this article is to analyse the different meanings that have been attached to the expression "community participation" since the 1920's, and to study their impact on the formulation of governmental programs. The focus of the analysis is directed at programs developed in Brazil, in particular in rural areas, with education taken as an example.

The method adopted for this study consists in the integration of a bibliographic survey, studies in the implementation of public sector policies and the analysis of results of field research carried out principally in Minas Gerais.

---

## INTRODUÇÃO

Especialmente a partir da década de 20 deste século, diferentes programas públicos voltados para a área social em diversos países têm sido concebidos utilizando a participação da comunidade como instrumento e suporte, a um só tempo, das ações a serem implementadas. No entanto, observa-se que tal conceito varia significativamente conforme as experiências desenvolvidas e sua época, e se converte, muitas vezes, em algo excessivamente genérico e, em consequência, carente de conteúdo. Outro aspecto importante se relaciona ao fato de que grande parte dos programas está proposta para a "área rural", conceito também pouco explicitado e que se refere, na realidade, a uma multiplicidade de lugares com características às vezes diversas. Ao mesmo tempo, permanecem questionáveis em sua concepção ou implementação aspectos que têm a ver com os temas da *representação* (quanto a lideranças locais) e da *organização*, encarada sob o duplo ângulo da organização burocrática e da articulação dos beneficiários do programa.

---

## SIGNIFICADOS DE "PARTICIPAÇÃO COMUNITÁRIA"

Organização da comunidade, envolvimento ou desenvolvimento comunitário, planejamento participativo e participação comunitária são expressões diversas, utilizadas em programas públicos para referir-se, até certo ponto, ao mesmo conteúdo. As diferenças encontradas nestes conceitos ao longo do tempo têm a ver, especialmente, com a ênfase maior ou menor que é atribuída (em sua operacionalização e no ideário que lhes é implícito) à forma pela qual se daria essa "participação" das pessoas nas ações desenvolvidas.

Evidentemente, não se deve supor que a política governamental de "ação comunitária" tenha surgido espontânea e unicamente no Brasil. Na América, as primeiras propostas de "organização da comunidade" surgiram nos Estados Unidos nos anos 1920, em resposta à necessidade de integrar os indivíduos a uma sociedade em acelerada transformação urbano-industrial. Assim, seu objetivo mais genérico era o de possibilitar a retomada de

contatos e laços vicinais, estimular o espírito de iniciativa e liderança e despertar o sentimento de participação nos destinos nacionais.<sup>1</sup>

Na década de 40, experiências de "desenvolvimento comunitário" foram também implantadas pela Inglaterra em países da Ásia e da África. Entretanto, seu objetivo era mais ligado à manipulação ou cooptação dos indivíduos, na medida em que os programas visavam a integração e envolvimento dos mesmos em propostas oriundas da metrópole. Desta forma, a participação era requerida apenas no âmbito da execução, mas não no da tomada de decisões ou no do planejamento dos trabalhos.

Outras experiências de natureza similar desenvolveram-se a partir daí, inclusive na América Latina, onde foram introduzidas através do programa conhecido como "Ponto IV", anunciado pelo presidente Truman em 1949.

Em 1965, a Organização das Nações Unidas (ONU) apresentou uma síntese das idéias a respeito do tema e propôs o desenvolvimento de comunidades como uma forma de solucionar o difícil problema de "integrar os esforços da população aos planos regionais e nacionais de desenvolvimento econômico e social".<sup>2</sup> Tal proposta foi apresentada principalmente para regiões rurais. Sob a mesma perspectiva, a Organização dos Estados Americanos (OEA) criou, em seguida, uma seção especial para impulsionar programas com caráter participativo no continente americano.

No começo dos anos setenta comprova-se a inoperância da chamada "Década do Desenvolvimento das Nações Unidas" como instrumento de diminuição da distância entre países ricos e pobres: tal distância aumenta e tende a continuar aumentando. Também nesse período é que os novos modelos de previsão em escala internacional mostram a impossibilidade de expandir, às populações dos países pobres, o nível de consumo dos países desenvolvidos.

Nesse contexto, propõe-se o conceito de "desenvolvimento rural integrado" como meio de correção dos problemas, sem levar até o fundo questões suscitadas pela existência de obstáculos estruturais à melhoria do nível de vida das populações rurais pobres. No entanto, o problema é claramente reconhecido. Em 1975, em Nairobi, McNamara explicita que "... as políticas orientadas primariamente à aceleração do crescimento econômico beneficiaram principalmente os 40% mais ricos da população e a alocação dos investimentos e serviços públicos serviu mais para acentuar que para reverter essa tendência". Nessa época, alguns pressupostos serviriam de base a programas voltados para o desenvolvimento rural integrado, que surgiram apoiados em que uma redistribuição de recursos melhoraria o nível de vida das zonas rurais mais carentes, contribuindo para o aumento da produtividade do pequeno produtor; para reter de maneira produtiva o homem no campo, e para aliviar, em última instância, as tensões sociais. E, como requisito fundamental para diminuir a pobreza rural, vem a proposta de participação da população-alvo. É esse o conjunto de pressupostos que norteia até nossos dias os programas financiados por organismos internacionais, para países pobres.

## A PARTICIPAÇÃO COMUNITÁRIA NO BRASIL

Ao se analisar especificamente o caso brasileiro, observa-se que já em 1948 havia sido iniciado, em Santa Rita do Passo Quatro (SP), um projeto piloto de extensão rural, sob os auspícios da Internacional Association for Economic and Social Development, com base na noção de "comunidade rural". Após o malogro da experiência-piloto, e apesar dele, surgiu em Minas Gerais a Associação de Crédito e Assistência Rural (ACAR), cuja atuação se estende, atualmente, por quase todo o país, em moldes semelhantes. Nos programas que então desenvolveu, a comunidade rural era vista como uma organização social homogênea, não-estratificada, sem conflitos de interesse. Agrupavam-se, aí, latifundiários e minifundiários, proprietários e trabalhadores rurais, todos identificados, teoricamente, como público para assistência técnica. Omitia-se quaisquer referências a reformas econômicas e político-sociais no meio rural, pois seu objetivo era apenas a "educação da comunidade", enfatizando a modificação das mentalidades.<sup>3</sup>

Nessa mesma época, foram criadas diferentes instituições ligadas ao setor educacional, com objetivo similar: as Missões Rurais de Educação (1951), a Campanha Nacional de Educação Rural (1952), o Serviço Social Rural (1955) e os Centros Sociais Rurais (a partir de 1956), entre outras.

Deveriam educar o homem do campo, prepará-lo: "para que o Brasil venha a ser o país próspero com que sonhamos é indispensável incorporar à estrutura econômica, social e política da nação, essa massa considerável da população que ora vive abandonada nos campos sem recursos e sem esperança".<sup>4</sup> No entanto, a metodologia de desenvolvimento comunitário implicava numa tentativa de modernização do sistema agrário, de incorporação das populações rurais à economia de mercado, mas não na contestação da legitimidade do poder ou das estruturas sócio-econômicas. Nas situações em que se deu tal contestação, por razões várias, ela criou problemas para o poder político local. Em algumas localidades, por exemplo, as Missões Rurais não foram aceitas e nem chegaram a se instalar; em outras, onde se instalaram, surgiram pressões para que se retirassem, porque podia quebrar-se, e foi o que efetivamente ocorreu várias vezes, o equilíbrio de forças entre políticos locais.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> Cf. citado em *Fundação João Pinheiro e Banco Nacional de Habitação*, "Avaliação da política e programas de desenvolvimento comunitário", Belo Horizonte, 1981, vol. 1, p. 3 a 8; e *Fundação João Pinheiro*, "Participação comunitária em programas de alimentação escolar no país: um diagnóstico", versão preliminar, Belo Horizonte, 1981, p. 6 a 22.

<sup>2</sup> Cf. citado em FJP, op. cit. nota 1.

<sup>3</sup> *Szmrecsányi, Tamás, e Queda, Oriowaldo* (organ.), "Vida rural e mudança social", São Paulo, Companhia Editora Nacional, 1979, p. 219.

<sup>4</sup> MEC, "Educação Rural", discurso pronunciado pelo Ministro Clóvis Salgado Filho, em Rosário, M.G., em 13/01/1957, apud FJP, op. cit., nota 1.

<sup>5</sup> Ver *Paiva, Vanilda Pereira*, "Educação Popular e Educação de Adultos", São Paulo, Edições Loyola, 1973, p. 202.

Nos primeiros anos da década de 60, foram iniciados diversos projetos de desenvolvimento de comunidade também em áreas urbanas, em geral em periferias de grandes cidades. Nelas vivem migrantes de origem rural e o objetivo dos projetos se relacionava, então, à urbanização e remoção de favelas e ao provimento de serviços em áreas carentes. Ao mesmo tempo, expandiram-se movimentos e instituições com preocupação de cunho social, tendo como estratégia o desenvolvimento comunitário, para se atingir "objetivos nacionais" proclamados pelo último governo dessa etapa populista, que envolveriam até mesmo a reforma de estruturas com participação popular. Uma nova conotação, portanto, permeia o ideário da participação comunitária na fase final do populismo: o atendimento a demandas originadas das pessoas envolvidas nos programas é visto como fator importante na tomada de decisões e na programação de ações.

Com a quebra do modelo populista em 1964, mudaram novamente as perspectivas. Partiu-se, desde então, do pressuposto de que o desenvolvimento social seria naturalmente decorrente do (e posterior ao) crescimento econômico, e, conseqüentemente, a própria política social passou a ser pensada como parte de um conjunto mais amplo de medidas que objetivam eliminar obstáculos e resistências ao desenvolvimento. A participação da comunidade é vista como relacionada à melhor utilização dos recursos locais existentes, com a colaboração de todos na melhoria das condições de saúde, educação, moradia, lazer e segurança social daquela comunidade.

Houve a criação e/ou substituição de entidades e ações governamentais, que passaram a buscar o desenvolvimento comunitário sob esta nova roupagem: o Movimento de Alfabetização de Adultos – MOBRAF (1969); o PIS-PASEP (1970); a Coordenação de Programas de Desenvolvimento Comunitário, do Ministério do Interior (1970); a política de desenvolvimento comunitário do Banco Nacional da Habitação (1973); o Projeto Rondon (1975) e outras.

Já o II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975/1979) explicitava, contrariamente à retórica governamental que lhe é precedente, que o desenvolvimento social é parte necessária ao progresso do país e que deve-se propor a garantia de aumentos substanciais da renda real das classes médias e dos trabalhadores e a eliminação dos focos de pobreza absoluta.<sup>6</sup> O desenvolvimento comunitário continuou sendo enfatizado como importante estratégia para se atingir os objetivos da política social.

Dentre as medidas e ações então propostas, criou-se o Programa Nacional de Centros Sociais Urbanos (1975), que define o desenvolvimento comunitário como uma "prise de conscience", pelo indivíduo, de sua possibilidade de participação e da necessidade da mesma para a solução dos problemas e para o "crescimento harmônico" do meio em que ele vive. Continua-se a exagerar a potencialidade mobilizadora da comunidade, como se ela fosse uma entidade auto-suficiente e autônoma, capaz de realizar, quase por si só, seu desenvolvimento. É sempre bom reportar-se ao fato de que "a pobreza não se erradica apenas pela tomada de consciência dela. Assim, a variável política se dilui, se não vier unida à variável sócio-econômica".<sup>7</sup> O MOBRAF e o Projeto Rondon, por

exemplo, são instituições que passam a colocar o desenvolvimento comunitário como estratégia fundamental de suas ações, na mesma perspectiva que continua a dominar o ideário do governo brasileiro até hoje.

## UMA TIPOLOGIA TENTATIVA

Concluindo esta breve caracterização, será interessante apresentar, sinteticamente, uma tipologia proposta pela Fundação João Pinheiro<sup>8</sup> para análise da "participação comunitária", segundo a retórica que assumiu e os movimentos que gerou ao longo dos anos, no setor governamental brasileiro.

Numa primeira fase, predominou a chamada *postura ingênua*, quando se partia da suposição de que as diferenças entre ricos e pobres podiam ser diminuídas com o aumento da participação, cuja ausência era fator determinante dessas diferenças. Tal participação poderia ser obtida pela indução e, para tanto, a comunidade deveria ser "educada". Assim se caracterizam, por exemplo, os movimentos da década de 1950, com propostas de modernização das áreas rurais, estimuladas por organizações exógenas (ACAR, AIA, etc.). Baseadas na teoria do dualismo estrutural, na contraposição entre o moderno e o arcaico, ou cidade e campo, muitas experiências então desenvolvidas falharam ao não conceberem que ambos os setores se complementam e que a existência do setor moderno se integra ao funcionamento das áreas mais tradicionais, não existindo, portanto, uma sociedade "dual".

Em etapa correspondente à efervescência do período populista, surgiram os movimentos ligados à articulação da participação política, com o objetivo de conscientização: apenas com a organização de demandas e pressão sobre o poder central seria possível obter a melhoria dos padrões de vida das populações mais carentes. Estas eram percebidas como tendo potencial político-revolucionário, desde que bem "conscientizadas". Tais experiências são denominadas de *político-participativas*.

Depois de 1964, com o processo mais intenso de urbanização que já caracterizava o país, o aumento das migrações internas e a exclusão dos setores populares do pacto de poder, as questões do desenvolvimento comunitário são encaradas sob novos ângulos analíticos, dentro de uma teoria sociológica mais ampla que se convencionou nomear de "cultura da pobreza".

Partia-se do suposto de que os pobres têm características negativas por "índole". Assim, existiria neles uma falta de interesse na participação; sentimentos de inferioridade; falta de senso de organização; falta de há-

<sup>6</sup> É importante lembrar que organismos e bancos internacionais, aos quais o Brasil devia pesados encargos, nessa época já haviam passado a estabelecer a exigência de atendimento a camadas mais baixas da população, para a concessão de novos financiamentos, como já foi citado.

<sup>7</sup> Demo, Pedro, "Planejamento participativo — elementos de uma discussão preliminar", in "Subsídios ao planejamento participativo", Brasília, MEC, 1980, p. 24.

<sup>8</sup> Ver FJP, op. cit., nota 1, p. 16 a 21.

bito de integração em instituições mais amplas que a família e tendência à satisfação de necessidades imediatas, em detrimento de uma preocupação de mais longo prazo. Caberia portanto à pobreza assumir os valores dominantes na sociedade. Seria necessário provocar uma mudança cultural e, através da participação comunitária e de programas de auto-ajuda no setor social, melhorar seu nível de qualidade de vida. Os órgãos governamentais deveriam abrir-se mais à perspectiva da participação destes grupos, desenvolvendo programas na área de saneamento, saúde, educação, habitação e assistência social, principalmente.

Tais experiências, que marcaram o período 1964/1968 em especial, são denominadas como *burocrático-participativas*, e deixaram de lado a questão de que a marginalidade e os valores a ela relacionados não são de natureza apenas cultural, mas resultam de uma forma específica de integração ao sistema produtivo no que tange a emprego e renda. De modo que o problema é mais amplo: como integrar economicamente a população mais carente, inserindo-a no mercado de trabalho e garantindo-lhe a sobrevivência?<sup>9</sup>

Nesta fase, o processo de expansão e crescimento do Estado levou, como conseqüência última, à hipertrofia da máquina governamental, expondo os programas implementados a problemas de duas ordens: de um lado, a pressão causada pela própria expansão desintegrada de órgãos e programas; de outro, a necessidade de sua legitimação face aos "beneficiários".

Finalmente, as experiências mais recentes foram nomeadas de *utilitário-participativas*, onde a participação comunitária é vista como estratégia de obtenção de benefícios imediatos, através dos canais (nem sempre) competentes e disponíveis. Englobam dois enfoques distintos. Algumas das experiências têm caráter mais normativo-ideológico, valorizando a organização e articulação de demandas, o processo de discussão e o direito de manifestação de grupos envolvidos, e, mais uma vez, a "conscientização das bases". Outras delas têm natureza puramente utilitária, organizando-se coletivamente somente para conseguir bens imediatos, tendo como expressão máxima a campanha comunitária.

São desse tipo as experiências de implementação nos últimos anos, entre as quais estão as desenvolvidas pelo Banco Nacional de Habitação (BNH), Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE), Programa de Desenvolvimento de Comunidades (PRODECOM/MG) e diferentes programas de desenvolvimento rural integrado implantados no país.

Evidentemente, as quatro categorias de experiências, aqui mencionadas, não são, na prática, encontradas de forma pura e excludente, nem no tempo nem sequer no espaço brasileiro. Como costuma ocorrer, os modelos teóricos são mais pobres que a realidade.

## DIMENSÕES PARA UMA AVALIAÇÃO DO PROBLEMA

No sentido de se pensar em uma avaliação de programas públicos que envolvem a "participação comunitária", alguns aspectos se prestam à discussão, quanto

ao ideário implícito em "comunidade" e quanto à forma sob a qual se dariam sua participação e sua organização em áreas rurais.

O primeiro deles se refere, especificamente, à bonomia que está sempre presente quando se pensa em "comunidade", mais ainda se se está referindo à zona rural. Ela seria uma entidade, um ser amorfo, bucólico, de preferência um grupo de pessoas que tem como "locus" um conjunto de casinhas pobres, mas limpas e serenas, esparsas sob árvores centenárias, de boa sombra. Galinhas e patos caminham por aí; ao longe, muge o gado. Tal imagem é, inclusive, exemplarmente apresentada nos livros didáticos de educação básica<sup>10</sup> e idealiza um estilo de vida no qual não existem tensões e conflitos, divergência e dispersão, miséria e ódios.

Muitas vezes é esta a postura de equipes técnicas encarregadas de implementar programas de desenvolvimento rural, embora, principalmente nos últimos anos, os planos de governo e outros documentos explicitem a situação de pobreza e marginalização do homem do campo. Além disso, a essa visão idílica alia-se uma atitude de quase infantilização das pessoas com as quais as equipes vão interagir, a saber, a visão do ser inferior que é o "caipira", o ignorante Jeca Tatu.

A visão da comunidade rural constituída de pessoas sempre "boas" tem sido destruída, não só teoricamente, através de estudos e pesquisas, como na prática, pela própria condição de marginalização e pobreza do trabalhador rural; não só no passado,<sup>11</sup> mas também no presente, nas lutas do dia-a-dia pela posse da terra, por exemplo. Mas as músicas sertanejas e folclóricas de origem rural expressam o paradoxo ou o ambíguo maniqueísta: do bem e do mal, das raivas e dramas da vida diária e do bucólico paradeiro.

Não é possível esquecer, portanto, que uma comunidade rural é um conjunto de homens, de seres vivos, com sua cultura, sua realidade histórica, suas lutas políticas, suas aspirações e ambições individuais ou de grupo. A opacidade das relações e as disputas locais lembram a necessidade de se analisar tal comunidade também como um conjunto de atores individuais, com diferentes status e papéis sociais e pertencentes mesmo a estratos e classes distintos.

Um segundo aspecto a destacar, intimamente conectado ao anterior, é o da qualificação, da caracterização da comunidade com a qual se quer trabalhar. Até mesmo a categorização ou a tipificação das zonas rurais

<sup>9</sup> Em tal sentido, são interessantes as considerações apresentadas por Galbraith, relativamente ao equilíbrio da pobreza. Ver Galbraith, John Kenneth, "A natureza da pobreza das massas" Rio de Janeiro, Editora Nova Fronteira, 1979.

<sup>10</sup> Ver Nosella, Maria de Lourdes Chagas Deiró, "As belas mentiras — a ideologia subjacente aos textos didáticos", São Paulo, Cortez e Moraes, 1979.

<sup>11</sup> Sobre o tema, ver o interessante estudo de Franco, Maria Sylvia de Carvalho, "O código do sertão: um estudo sobre violência no meio rural", in Revista Dados, Rio de Janeiro, IUPERJ, nº 5, 1968, p. 22 a 56.

é difícil, dada sua grande diversidade.<sup>12</sup> Assim sendo, que *comunidade rural* se pretende que participe de programas governamentais, usando da desejada "racionalidade, atingindo um aumento da eficiência e produtividade e utilizando melhor os recursos materiais e humanos de que dispõe"? Está se pensando na participação de uma comunidade indígena do norte de Mato Grosso, em um grupo de camponeses do sertão nordestino ou em um de lavradores do sul? Do sul de Minas ou do Vale do Jequitinhonha? De uma área de população rarefeita ou com densidade demográfica maior? Tudo isto, ou seja, todo o "modus vivendi" desta gente tão diversa condicionará, certamente, a esperada participação. Além do mais, entra em questão a própria idéia do *nível* desta participação, dos graus de contestação e conflito que serão permitidos pelo programa a ser implementado, da liberdade de vocalização e articulação de demandas que se pretende possibilitar. Pela análise rapidamente traçada em partes anteriores deste texto, pode-se observar que a expectativa mais comum, por parte de diferentes programas, é de que se faça a modernização através de reformas quase que apenas de comportamentos e habilidades, deixando intocados aspectos estruturais imensuravelmente mais fundos, como a posse da terra, as características do próprio sistema econômico e tantos outros. Daí terem estado fadadas ao fracasso muitas experiências desenvolvidas, baseadas em conceituações genéricas, numa abstração chamada "homem rural".

Em terceiro lugar, e em decorrência da variedade de características que podem apresentar diferentes comunidades, um outro enfoque a ser discutido tem a ver com os valores, a visão de mundo, a "raison d'être" do chamado *homem rural* (sobre o que já existe uma bibliografia razoável) e que, logicamente, condicionam a participação comunitária e o "desenvolvimento" do campo.<sup>13</sup>

De qualquer modo, amplos processos de mudança social e econômica pelos quais têm passado as zonas rurais, em especial as que foram penetradas por formas modernas de produção, levam à quebra de traços consagrados pela análise sociológica e as gerações jovens expressam ainda mais claramente tais modificações.<sup>14</sup> No entanto, o que cabe perguntar é se a participação comunitária é viável, enquanto estratégia de melhoria dos padrões de qualidade de vida das populações rurais, ao se procurar provocá-la ou impô-la através de programas governamentais ou privados que deverão motivar pessoas caracterizadas pelos citados autores como:

- *individualistas*, quando muitas vezes a proposição é de trabalho coletivo ou grupal;
- *acomodadas* e sem alto nível de aspiração e de consumo, se a proposta é de modernização e desenvolvimento;
- *ignorantes* a respeito da realidade externa a seu próprio mundo.

Deve-se discutir, também, a forma como são propostos os programas e o fato de que a participação e a organização da comunidade são desejadas, quase sempre, apenas na execução de tarefas inerentes a elas, mas não no planejamento ou na tomada de decisões. Neste sentido, não pareceria ter havido muito avanço com relação ao observado para os programas ingleses na África e Ásia.

Os programas continuariam a vir de cima para baixo, impostos à localidade, para que ela os execute. É importante lembrar que organização significa estruturação do poder e que se o Estado e o poder local não estão dispostos a dividí-lo democraticamente com a clientela do programa, desde sua concepção, a participação efetiva não existirá.

Outra questão para a qual há que se atinar, quanto aos programas públicos, é a de que a organização estatal não é uma estrutura monolítica: ela é formada de diferentes organismos federais, estaduais e municipais, com grupos e divisões internas, exercendo pressões e tendo demandas muitas vezes opostas. Além do mais, o peso das estruturas burocráticas às vezes emperra e impede a implementação de um programa. Nessas situações, tensões estruturais entre organismos estatais encarregados de um programa de desenvolvimento rural integrado, mais a normatização e a rigidez excessiva de muitos deles, aliadas à centralização do poder, desencadeiam a não-integração entre órgãos e a criação de sérios limites à participação comunitária. Por outro lado, existe o fato de que podem surgir também interesses diversos dentro de uma mesma instituição, ligados a grupos específicos e até à necessidade, muitas vezes existente, de sobrevivência e ampliação da própria tecnocracia. Tais características podem ser responsabilizadas, em grande parcela, pela defasagem que às vezes se apresenta entre objetivos propostos e metas alcançadas. Embora objetivos e intenções sejam expressos de modo um pouco mais detalhado, nunca são bem claros meios e instrumentos para atingí-los. Assim, na fase de desenvolvimento do programa, cada órgão se acomoda à sua atuação rotineira, procura

<sup>12</sup> A UNESCO estabelece uma tipologia com seis grandes categorias de áreas rurais, a saber: comunidades indígenas; complexos latifúndio-minifúndio tradicionais; minifúndios dispersos e colonização espontânea; colonizações massivas dirigidas; empresas agrícolas modernas; setor reformado (áreas que respondem por reformas agrárias e formas associativas de organização). Por aí se pode pensar nas grandes diferenças que devem surgir no interior mesmo de cada categoria.

<sup>13</sup> Entre outros, ver, a respeito do tema:

- *Franco*, Maria Sylvania de Carvalho, op. cit., nota 11;
- *Galbraith*, John Kenneth, op. cit., nota 9;
- *Schmelkes*, Sílvia, "Educação e desenvolvimento: o peso de um programa produtivo na educação camponesa", in *Werthein*, Jorge, e *Bordenave*, Juan Diaz (organ.) "Educação rural no terceiro mundo", São Paulo, Paz e Terra, 1981, p. 291 a 326;
- *Martins*, José de Souza, "A valorização da escola e do trabalho no meio rural", in *Werthein*, Jorge, e *Bordenave*, Juan Dias (organ.), "Educação rural no terceiro mundo", São Paulo, Paz e Terra, 1981, p. 249 a 270;
- *Camargo*, Cândido Procópio Ferreira de, "Família e religião na sociedade rural em mudança", in *Szmreczányi*, Tamás, e *Queda*, Oriowaldo, op. cit., nota 3, p. 177 a 189;
- *Griffiths*, V.L., "Problemas de la educación rural", Buenos Aires, Paidós, 1977;
- *Martins*, José de Souza, "Viola quebrada", in *Revista Debate e Crítica*, São Paulo, nº 4, novembro de 1974, p. 23 a 47.

<sup>14</sup> Ver *Camargo*, Cândido Procópio Ferreira de, op. cit. nota 13.

atender a necessidades e objetivos institucionais e o programa e a participação da comunidade parecem deixar de interessar aos implementadores, que perdem de vista as propostas iniciais. Há que ressaltar, outrossim, que muitas vezes os objetivos são tão amplos e pretensivos que seria mesmo impossível concretizá-los. Um exemplo típico de organização com as características apontadas é o sistema educacional, não só no Brasil, mas em quase todo o Terceiro Mundo. Além do mais, ele se presta exemplarmente à manipulação de funcionários-eleitores, já que atinge grande número de pessoas, espalhadas em todo lugar, o que só faz agravar a situação.

Enfeixando o que foi discutido, e já mais do ponto de vista das equipes técnicas que terão a seu cargo a implementação de programas, abrem-se à discussão dois aspectos também cruciais, em termos de participação comunitária: o da *organização* e o da *representação*.

A *organização* pode ser analisada sob prismas distintos. Em primeiro lugar, há o ângulo sob o qual se supõe a existência de uma organização burocrática, no caso específico o Estado, que se propõe a estruturar a sociedade, exercendo poder sobre indivíduos e grupos. Esta organização não é neutra nem paira livre sobre a sociedade civil, mas significa um estado de compromisso com grupos e classes detentores do poder econômico. Assim, a tomada de decisões e a proposição de programas tampouco é neutra. Abundante literatura existente sobre o "welfare state"<sup>15</sup> explicita que as políticas públicas têm por funções principais a reprodução da força de trabalho, minimamente atendida em suas necessidades de habitação, alimentação, saúde, educação, etc.; a diminuição de tensões e conflitos sociais, levando ao aumento da produtividade e do ganho financeiro; o controle social das massas (via legislação e disciplina no local de trabalho); a cooptação das classes trabalhadoras; o controle da extensão e da direção das reformas, para a manutenção do "status quo". Sob diverso prisma, há que mencionar também que alguns autores encaram as políticas sociais como supridoras de necessidades, imediatas ou não, mas enfocando-as como conquistas sociais.

Outro ângulo de discussão do mesmo tema tem a ver, então, com a organização dos beneficiários do programa, na busca da satisfação de suas próprias necessidades. Aí é onde seria preciso refinar a análise, a partir da idéia de que os interesses não são igualmente atendidos porque indivíduos, grupos e classes participam desigualmente do poder. Isto se torna ainda mais claro em áreas rurais tradicionais, onde a estratificação social é polarizada: entre lavrador e latifundiário não há discussão sobre quem detém o poder, nem quanto ao fato de que o segundo não cogita em dividí-lo minimamente com o primeiro. Desta forma, seria preciso pensar a participação comunitária em função de uma comunidade determinada, pois ela não existe independente das possibilidades concretas de vocalização e articulação de demandas e de tensões e conflitos entre os elementos envolvidos. Essa idéia de organização da clientela do programa e de seus interesses leva diretamente à discussão do segundo aspecto, o tema da *representação*.

Grande parte dos programas de desenvolvimento e extensão rural pretende atuar conjuntamente, treinar ou envolver lideranças rurais. Supostamente esses "líderes

rurais" *representariam* o restante das pessoas daquela localidade, devendo expressar as demandas em seu nome. É importante pensar, entretanto, que se se deixa de lado o conteúdo da representação, está se dando pouca importância à questão da existência de interesses e desejos, seja individuais, seja de grupos ou de classes sociais, dos quais os representantes podem ser portadores. Volta-se à visão idílica da bonomia da comunidade rural, como se esse "líder" representasse pessoas totalmente concordes entre si.

Entram em questão, assim, dois ângulos principais de análise: o conceito de *representação* e, em decorrência dele, a própria *escolha* do representante, como ela é feita na maior parte dos programas voltados para a zona rural. Segundo conceituação de Weber, a representação se dá quando "a ação de certos membros de um grupo é atribuída ao resto; ou se supõe, e de fato ocorre, que o resto considera a ação como "legítima" para eles próprios e assumindo para eles um caráter de compromisso."<sup>16</sup> Visto desta forma, o conceito de *representação* engloba dois outros, a saber o de *autoridade* e o de *legitimidade*. A autoridade implica, no caso, que determinados elementos vão agir por outros, em nome de outros que a eles devem ter concedido este direito. Só assim a representação poderá ser considerada legítima, implicando, portanto, em que estes representantes tenham sido escolhidos pelos representados e que a eles devam prestar conta das ações que desenvolveram em seu nome. O critério democrático mais comum de escolha são as eleições, entendidas como uma concessão de autoridade aos eleitos. A reeleição ou remoção de um representante, após o término de um período pré-determinado, dá aos representados o poder de cobrar dele sua responsabilidade de agir de acordo com as demandas e interesses que representa: "quem detém o poder de confirmar ou não, em prazos determinados, um dirigente, mantém um poder contínuo sobre ele."<sup>17</sup> Cabe discutir, ainda, a questão da constitui-

<sup>15</sup> Ver, entre outros:

- *Buci-Glucksmann*, Christine, e *Therborn*, Goran, "Mise en place du modele Keynesien: élargissement de l'état et division du travail", in "Le défi social-démocrate", Paris, Maspero, 1981, p. 115 a 137;
- *Mishra*, Ramesh, "Marx and Welfare", in "The Sociological Review", 23(2), may 1975, p. 287 a 313;
- *Offe*, Claus, "Advanced capitalism and the Welfare State", "Politics and Society", vol. 2, number 41, Summer 1972, p. 479/488;
- *Corrigan*, Paul, "The Welfare state as an arena of class struggle", in "Marxism today", march, 1977, p. 87/96;
- *Higgins*, Joan, "Social control theories of social policy", in "Journal of Social Policy", nº 9, jan./80 p. 1/23;
- *Coimbra*, Marcos A.E. Lins de Salvo, "Política social e regulação de alimentos", in "Cadernos DCP", nº 5, março/1979, p. 73/90.

<sup>16</sup> *Weber*, Max, "Wirtschaft und Gesellschaft", Tubinger, 1956, I, p. 171, apud *Kinzo*, Maria Dalva Gil, "Representação política: perspectivas teóricas e um exame da experiência brasileira", mimeo.

<sup>17</sup> *Sartori*, Giovanni, "A teoria da representação no estado representativo moderno", Belo Horizonte, Revista Brasileira de Estudos Políticos, 1962, p. 53, apud *Kinzo*, Maria Dalva Gil, op. cit., nota 16.

ção de uma assembléia ou da totalidade de pessoas da comunidade que irão escolher seu representante e a forma como ele será eleito. Como se pode ver, o problema da representação ou, na análise que nos toca, da escolha da liderança rural, é bastante complexo.

Apesar de todas as indagações e discussões apresentadas à participação comunitária e ao planejamento participativo, cumpre esclarecer que, evidentemente, eles são vistos como um passo à frente, com relação ao planejamento tecnocrático-autoritário que predominou no Brasil pós-1964. A participação comunitária, mesmo da forma limitada como se tem dado, é encarada como um fator crucial na procura do sucesso de programas locais e de articulação e atendimento de demandas. Há que se

estar atento, porém, ao fato de que o planejamento participativo pode ser, também, um modernizado instrumento de manipulação das classes desfavorecidas. Isto leva a refletir sobre o risco de distanciar retórica e prática. Em que pese o fato de que o discurso da maior parte dos documentos governamentais brasileiros atualmente mostra-se favorável à participação comunitária, a prática do planejamento tecnocrático persiste, ao lado da do participativo. Esse duplo ângulo de pesquisa e discussão do tema encontra-se, todavia, ainda pouco explorado no Brasil, mas espera-se que o presente trabalho possa ter dado sua contribuição à análise do mesmo, atingindo seu objetivo de suscitar questões e sugerir pistas para aprofundamentos posteriores.

