

PARTICIPAÇÃO E IMPOTÊNCIA: A BUSCA PELA ESPERANÇA NA PERIFERIA DE FORTALEZA, BRASIL

Donald R. Nelson¹
Timothy J. Finan²

Introdução: Participação no Desenvolvimento

A contínua influência do desenvolvimento participativo, tanto na teoria quanto na prática, sugere a emergência de um trajeto evolutivo sobre como *pensar e fazer* desenvolvimento como um processo de mudança social intencional. Nós dizemos “evolutivo” no sentido de que a participação tem se tornado tão amplamente aceita e integrada ao planejamento e criação desenvolvedores que seria difícil imaginar um projeto que não fosse embasado por uma participação de nível local (beneficiário), pelo processo de consultoria pública, e pelo envolvimento comunitário na monitoração e avaliação. Para aqueles de nós que relembrem o capítulo da Revolução Verde do desenvolvimento institucionalizado e o período da Reforma Política de Ajuste Estrutural nos anos 1980, a narrativa de desenvolvimento predominante da época era a de transferência tecnológica – a transferência de idéias, técnicas e arranjos institucionais superiores para aqueles que necessitavam dessa assistência – e os desafios eram definidos em sua maior parte como instrumentais, i.e., como convencer os beneficiários do valor superior dessas tecnologias, idéias, arranjos.

Das cinzas daquelas idéias surgiu a compreensão epifânica de que a participação e o domínio do processo de mudança social são essenciais para o sucesso do “projeto”³ de desenvolvimento. Mas atualmente os desafios são os de definir, promover e tornar a participação um fenômeno empoderador. Aqui reside o “baixo-ventre” teórico de participação porque ela é inextricavelmente ligada à distribuição de poder em qualquer comunidade. Críticas de participação (Cooke e Kothari, 2001; Moose, 2005; Alejandro Leal, 2007) argumentam que a participação ignora tais diferenças de poder dentro dos grupos sociais e então reforça o desequilíbrio de poder. Nós, praticantes do

¹ Universidade da Geórgia, Estados Unidos.

² Universidade do Arizona, Estados Unidos.

³ Aqui nós propositalmente alteramos o significado de *projeto* e fazemos referência ao conteúdo semântico da palavra usado por aqueles que se identificam como críticos do desenvolvimento. Sob esse significado toda a instituição do desenvolvimento parece manipular o “projeto” de desenvolvimento para seus próprios propósitos hegemônicos.

desenvolvimento que atuamos no campo de pesquisa, temos todos experienciado a frustração da participação orquestrada, da participação sinônimo de presença, da falsa representatividade. Seja em “grupos de desenvolvimento em vilas” de Bangladesh ou em “associações” locais no Nordeste do Brasil, a incapacidade de estratégias de participação para reconfigurar relações locais de poder e implementar uma inclusão mais ampla e eficaz debilita a utilidade da participação por si mesma.

Esse artigo apresenta a metodologia que busca quebrar laços de poder entre os mais pobres e proporcionar canais alternativos de acesso a serviços públicos para os quais os residentes são elegíveis devido ao seu *status* de cidadão. Com efeito, esse artigo examina como a participação em um projeto é capaz de enfraquecer as estruturas tradicionais de poder e criar outras estruturas que enfatizam a cidadania como elemento unificador. Buscamos também um entendimento mais profundo de como a participação cresce, como é alimentada pelo capital social e como ela cria sua própria dinâmica interna. Dessa forma, nós concluímos que as sementes de participação existem em qualquer grupo social e que a participação é um fenômeno interno. Ela não é um projeto externo cujo critério para o sucesso é definido pela presença em encontros, mas um reagrupamento interno mais profundo dentro de um grupo social cujo objetivo comum é claramente definido. A participação é, portanto, um processo que requer tempo, paciência, e flexibilidade.

As Raízes e a Fruta da Desigualdade

Com o fim do autoritarismo militar na década de 80, o Brasil lançou o novo projeto de uma democracia participativa baseada no conceito de cidadania (Willis et al., 1999; Dickovick, 2013). Desde a Constituição de 1988, a sociedade brasileira vem construindo as instituições que criam a identidade nacional de *Cidadão* e definem o espaço de participação no processo democrático. No estado nordestino do Ceará, esta meta nacional de inclusão social e política para todos os cidadãos entra em conflito com a antiga herança do clientelismo e coronelismo que condicionam não só a rede social do indivíduo mas também o sistema político eleitoral. Outrora um mecanismo de adaptação na sociedade nordestina, em que predominava a fazenda como instituição de organização social, o clientelismo hoje apresenta um impedimento forte à participação democrática. A essência

do clientelismo se situa na estratificação social, e a sua influência na vida rotineira fortalece o desequilíbrio em relações de poder. Numa sociedade definida por desigualdade e trocas assimétricas, o princípio fundamental da democracia — o direito vital de cada cidadão expressar a sua voz — não consegue ser implantado no processo político (Khan e Swapan, 2013).

Mesmo no contexto atual de cidadania democrática no Brasil, a nível local de municípios o “voto de cabresto” e a compra de voto prevalecem como instrumentos eleitorais de praxe. Por conseguinte, a captação e distribuição de bens públicos seguem os canais clientelistas pouco orientados pelas atuais necessidades do eleitorado do município. Uma gestão municipal que se baseia em compromissos e estratégias clientelistas não oferece uma plataforma de participação dos eleitores se não a de troca de favor pessoal (Khan e Swapan, 2013) e sem a participação efetiva da cidadania, a gestão municipal carece de mecanismos de transparência, de cobrança e de interação eficaz e profissional com os eleitores (Finan e Nelson, 2009). Porém, embora a maioria da literatura acadêmica concorde que a inclusão da sociedade civil nas políticas públicas ofereça tais benefícios, ainda há lacunas nas evidências empíricas, que mostram até que ponto essa perspectiva reflete a realidade (Bernauer et al., 2013). Não obstante seus efeitos nocivos com relação a este projeto de democratização, a realidade é que o clientelismo continua a mostrar grande resiliência nas cidades e nas prefeituras cearenses.

No Nordeste brasileiro, em geral, as estruturas de poder reproduzem-se através de mecanismos de clientelismo nos quais uma relação díade entre dois indivíduos define trocas de itens materiais tais como dinheiro em espécie ou serviços para benefícios não-materiais como lealdade e apoio político. O clientelismo requer desigualdade social, financeira e política entre as partes. Nesse caso, a pessoa que tem acesso a recursos tangíveis, como empregos, água, moradia etc., negocia esses bens em troca de bens intangíveis como o apoio político. Portanto, o clientelismo é um sistema que se autopromove em que há pouco incentivo para os políticos melhorarem o bem-estar dos seus constituintes porque a melhoria implicaria no enfraquecimento da sua influência sobre a comunidade. No Ceará essas trocas clientelistas tecem os enlaces do poder local, e o acesso individual aos produtos públicos é frequentemente determinado por uma relação pessoal com o político local e não por direitos do cidadão. Por exemplo, durante as secas,

caminhões-pipa, que são contratados usando fundos públicos, fazem as rondas para todas as comunidades remotas, entregando água potável para as cisternas. Embora essa água, a princípio, seja patrimônio de todos, a sua distribuição é fundamentalmente amarrada a arranjos políticos e a frequência e localização de rotas são determinadas por afiliações políticas.

Por mais de uma década nós temos trabalhado no estado rural do Ceará engajados em um projeto que usa a abordagem participativa e ferramentas relacionadas (mapeamento participativo) para criar um diagnóstico a nível municipal da vulnerabilidade da comunidade que serve como base para o planejamento local (Nelson et al, 2009). A intenção desse esforço tem sido subversiva – quebrar as estruturas de poder clientelistas que canalizam a distribuição de recursos públicos (Finan e Nelson, 2009). O uso de mapeamentos participativos comunitários como ferramentas de planejamento a nível local pretendia criar uma forma mais objetiva e transparente de distribuir produtos públicos nesses municípios rurais. Com a eleição de 2012 de um prefeito particularmente progressista em Fortaleza, capital do Ceará e quarta maior cidade do Brasil, essas ferramentas de planejamento participativo foram adaptadas para as realidades da pobreza urbana e a violência estrutural. A população de Fortaleza está crescendo rumo aos 4 milhões de habitantes e a maioria do povo está localizada espacialmente e socialmente nas periferias da cidade. Fortaleza é regularmente descrita como duas cidades – a primeira é a das regiões mais ricas próximas à praia onde restaurantes de luxo, *shopping centers* e serviços públicos são abundantes, e a outra localizada longe das praias, em direção ao interior semiárido (sertão) do estado. Há várias favelas estabelecidas próximas à praia que existem por razões históricas, mas a maioria do grande crescimento da cidade tem ocorrido na periferia. Na verdade, a palavra periferia, em Fortaleza, carrega conotações de perigo, pobreza, crime e medo.

Em geral, a maior parte da periferia cresceu através de ocupações de terras privadas não usadas, mas também de terrenos públicos. Na carência de um processo de planejamento urbano, as vizinhanças das periferias parecem aleatórias e têm uma infraestrutura muito pobre. Casas são construídas em várzeas de rios locais, em ruas muito estreitas para permitir coleta de lixo, em áreas sem água e sistemas sanitários, em terras vazias sem eletricidade. Os bairros que contêm periferias apresentam os níveis mais baixos

de renda per capita, o menor acesso à infraestrutura pública, a menor cobertura de serviços públicos, incluindo saúde, educação, água e tratamento sanitário, e os maiores níveis de criminalidade e violência, uso de drogas, gravidez na adolescência, e outros indicadores de disfunções. Ainda assim esses bairros têm altas densidades demográficas, algumas das mais altas do mundo, então eles são particularmente atrativos para políticos que buscam estabelecer círculos eleitorais de voto.

Nas palavras dos próprios residentes, eles são “abandonados” pelo sistema político e há uma ausência de uma integração continuada dentro da estrutura maior. Os moradores relatam falta de acesso à saúde, educação, transporte público e serviços sanitários e observam ceticamente que as prioridades políticas são dirigidas para outros lugares, principalmente para as regiões geográficas das classes mais abastadas e para os pontos turísticos. As suas vozes têm sido silenciadas muitas vezes – tanto através da negligência quanto da violência. Conseqüentemente, os moradores não têm a quem recorrer para tratar de seus interesses e promover seus sonhos. Eles não são informados de decisões que afetam suas vidas e muitas vezes tais decisões – boas e ruins – só chegam ao seu conhecimento quando implementadas. A título de ilustração, as pessoas simplesmente acordam e encontram postos de saúde fechados e escolas relocadas. Residentes dessas áreas urbanas estão sujeitos à violência estrutural em todo o sentido do termo (Farmer, 2005) e eles sofrem efeitos psicológicos e fisiológicos que resultam de sistemas injustos e exploradores.

Esse tipo de abandono e violência estrutural não acontece de forma simples; ele resulta da evolução de instituições sociais formais e informais e é propagado através de conjuntos contínuos de relações sociais que existem entre os municípios e, criticamente, que são reproduzidos entre os bairros e comunidades. Por exemplo, residência não é um critério de representatividade para vereadores, e muitos vereadores não residem entre os eleitorados. Entretanto eles mantêm redes de contato com chefes políticos locais, que detêm poder informalmente e aplicam o princípio do clientelismo ao controlar blocos de votos. Conhecidos como cabos eleitorais, eles doam favores, acesso a bens públicos e até bens em troca da garantia de lealdade política. O sistema é complicado e com baixa visibilidade, mas pode mobilizar grandes números de pessoas durante os anos eleitorais. O voto comprado é uma prática generalizada no Ceará e é gerenciado através dessa estrutura.

Nessa realidade, uma pessoa ou família pobre busca o chefe de poder local durante épocas de crise, por exemplo, doença ou falta de emprego, e frequentemente ganha acesso a recursos públicos aos quais uma pessoa tem, de fato, direito como cidadão. Mas cidadania tem pouco significado em tempos de crise e a relação clientelista é mais eficaz nessa realidade. Por exemplo, embora uma pessoa tenha direito a um tratamento médico, o acesso ao posto de saúde é, às vezes, regulado pelo vereador local, que controla a ficha que dá direito a uma consulta com o médico e que supostamente são distribuídas por ordem de chegada. Os vereadores geralmente distribuem emprego em cargos públicos, apontam os diretores de postos de saúde e escolas, indicam onde os parques são construídos, ruas são asfaltadas, sistemas de esgotos são instalados. Controle sobre diretores de postos de saúde e escolas, além de relações pessoais específicas, dá ao vereador um acesso significativo a todas as pessoas do bairro. Eventos escolares, tais como paradas e festivais, são plataformas em que o vereador é sempre reconhecido e enaltecido – tendo eles contribuído financeiramente ou não aos eventos. Quando os postos de saúde recebem os remédios ou equipamentos necessários, o vereador é novamente elogiado, tenha esse serviço sido resultado de sua intervenção ou não. Dentro do sistema, poder é precisamente embasado por controle sobre tudo o que afeta a vida cotidiana das pessoas pobres – saúde, educação, segurança.

A introdução de uma alternativa participativa para o sistema clientelista baseada no mapeamento comunitário como uma ferramenta de planejamento tem ocorrido dentro de um projeto chamado PROVOZ (Projeto Voz de Todos). Em parceria com a Universidade Federal do Ceará e apoiado por uma agência estatal que financia atividades de pesquisa, o PROVOZ iniciou como um projeto em que ferramentas participativas seriam apresentadas através de uma série de treinamentos e essas ferramentas seriam usadas para identificar (e mobilizar) um grupo de pessoas que representariam o bairro inteiro. Uma vez que esses grupos chamados NUAPs (Núcleos de Aproximação) fossem estabelecidos, eles funcionariam para criar vínculos diretos para o aparelho do serviço público da prefeitura. Os NUAPs tornariam-se pontos de articulação entre os representantes das Secretarias de serviço municipal público e os residentes do bairro. Eles desenvolveriam um plano para o bairro que priorizaria a sequência do investimento público no bairro, e esse plano constituiria um documento orgânico de longo prazo que seria amplamente disseminado.

Além disso, os NUAPs serviriam como mecanismo de monitoramento e avaliação participativa. Enquanto os resultados tangíveis do projeto incluem planos de curto e longo prazo, o objetivo fundamental é oferecer um canal para dar voz à população, que tem sido por tanto tempo sufocada e silenciada, estabelecendo oportunidades para as pessoas ouvirem e serem ouvidas, e dessa forma criar um senso de comunidade enquanto as mais escandalosas formas de clientelismo são subvertidas.

A metodologia do PROVOZ foi iniciada em dois bairros – Canindezinho e Bom Jardim, dois dos cinco bairros que fazem parte do Grande Bom Jardim. Esses são dois dos bairros da cidade que possuem os mais baixos Índices de Desenvolvimento Humano (IDH), um índice que consiste nos níveis de pobreza em ambas as esferas de capital humano e econômico. (IPECE, 2012). Para ilustrar essa realidade, o IDH de Canindezinho, Bom Jardim, e Mucuripe, o bairro que concentra grande parte da riqueza da cidade, são de 0,136; 0,194; e 0,940 respectivamente. A metodologia foi inicialmente concebida para ser implantada em três estágios. O primeiro estágio consiste de uma série de oficinas comunitárias⁴ que gerariam mapas dos bairros. O mapa modelo seria constituído apenas das ruas oficiais que delimitam o bairro, então os participantes da oficina teriam que completar esse espaço da forma que eles desejassem – criando um panorama social. Esse mapa seria, portanto, considerado o bairro atual, ou a situação atual. Durante a oficina as pessoas avaliariam o espaço social, conversando sobre como ele foi usado. O que emergisse dessas seções seria efetivamente um panorama de lugares que tiveram um valor social positivo e lugares com um valor negativo – tais como a rua dos traficantes de drogas. Em uma segunda série de oficinas, baseada na avaliação da situação corrente, os moradores criariam o bairro sonhado, o bairro que eles desejariam ter. No terceiro estágio, as oficinas trazem funcionários municipais representando diferentes setores (saúde, educação, infraestrutura, cultura, etc.) e juntos com o NUAP criam um plano de desenvolvimento que seria integrado ao plano municipal de longo termo. Desta forma, empoderados, os NUAPS tornam-se a câmara de fornecimento de informações da vizinhança, um canal através do qual as vozes dos residentes dos bairros ganham acesso ao serviço público relevante, além de também ser um mecanismo de monitoramento e

⁴ Em Fortaleza, comunidade refere-se a um espaço geográficos reconhecido pelos seus residentes, mas menor que um bairro. Liderança comunitária é totalmente informal – através de um líder local ou um chefe político.

avaliação. A relação entre o NUAP e a estrutura de serviço da cidade será contínua e ultrapassará a tradicional estrutura clientelista.



Reunião entre o NUAP e a Secretaria de Infraestrutura de Fortaleza. Fotografia: PROVOZ

PROVOZ e a Compreensão de Participação

O valor e progresso dos movimentos de comunidades participativas são difíceis de avaliar. O projeto PROVOZ tem sido executado por mais de um ano e se fosse avaliado em termos de resultados, como os planos, receberia diferentes críticas. O terceiro estágio está em andamento e os outros dois estágios têm sido significativamente alterados com relação ao objetivo inicial. Entretanto, consideramos que o PROVOZ é altamente bem-sucedido por outras razões, que muitas vezes eram inesperadas. Críticos e profissionais com ideias parecidos concordam que simplesmente medir os resultados de encontros participativos não contribui muito para avaliar as mudanças implementadas através da participação

(Cornwall, 2011). De fato, essas medidas podem servir ativamente para proporcionar suporte a atividades contínuas que distorcem e são contrárias ao espírito de inclusão e empoderamento que embasam os ideais participativos.

Enquanto é possível apresentar uma lista de rendimentos – X número de oficinas, X número de relatórios, X número de pessoas (X número de homens, X número de mulheres, X número de jovens), X números de caminhadas na rua, etc.; esses números são relativamente sem significado. Qual é a diferença efetiva entre 10 e 20 oficinas, 25 e 45 caminhadas de rua? Mosse (2005) chama atenção para a diferença crítica entre participação como um *projeto* de desenvolvimento com a maneira em que é encenada em campo através de conjuntos de interação e interpretações diárias. É esse senso de participação que captura o senso de mudança que pode sair dos encontros participativos. Assim, a participação é medida não através de atividades de projetos, mas de mudanças nas relações sociais, expectativas e abertura da comunicação entre a sociedade civil e as instituições que a governam. É fundamental para esse entendimento de participação o reconhecimento de que participação não é um resultado, mas um processo que ocorre tanto na presença quanto na ausência de atividades de projeto organizadas. A discussão que segue apresenta o processo do PROVOZ e os componentes que contribuem para uma participação efetiva.

Como o nome indica, PROVOZ (Projeto Voz de Todos) considera que metodologias participativas e de empoderamento incluem a voz de todos os residentes. Esse escopo inclusivo estabelece desafios metodológicos e logísticos específicos e todos os aspectos organizacionais e operacionais do PROVOZ são concebidos com base nessa perspectiva. A habilidade de localizar e descobrir as várias vozes que formam a comunidade é uma tarefa árdua em múltiplas dimensões. Primeiramente, há muitos tipos de vozes e muitos tipos de “línguas” que formam uma comunidade. Metodologias devem levar essa variação em consideração e localizar e engajar pessoas através de diversas atividades. Os bairros incluem pessoas que saem de casa às 4 horas da madrugada e para trabalhar em regiões mais privilegiadas da cidade, retornando apenas às 19h ou 20h da noite. Eles incluem mães com crianças pequenas, cidadãos mais velhos e jovens em idade escolar. Todos esses grupos e os indivíduos que eles compreendem têm vozes e exigências, tais como tempo e local de interação e os tipos de interação, que devem ser abordados metodologicamente. Os bairros também incluem traficantes e seus grupos que dominam os bairros e

frequentemente proíbem o movimento livre de pessoas dentro da própria comunidade. Os desafios, portanto, consistem na habilidade de se relacionar com diferentes grupos de pessoas e suas exigências particulares e os desafios de segurança e logística referem-se a comunidades onde até a Polícia Federal teme passar.

Todos os membros da equipe pertencem aos dois bairros onde trabalhamos, ou de bairros das vizinhanças. Portanto, a própria composição da equipe já dá início ao processo de participação através da inclusão de pessoas que ali residem e têm um interesse investido no futuro no bairro. A maioria dos membros da equipe é constituída por estudantes universitários, mas a equipe também abrange estudantes do ensino médio, avós e outras pessoas de idade mais avançada. Os residentes sentem-se mais confortáveis e confiantes durante as interações quando eles incluem outra pessoa do mesmo bairro que eles consideram como um ser social igual, seja em caminhadas de rua, oficinas ou outras atividades. Apesar de isso contribuir para a legitimidade do projeto, a residência local dos membros da equipe também traz desafios. Em particular, a política ressoa em cada aspecto da vida dentro da periferia. Afiliações políticas são consideradas muito seriamente e a legitimidade e aceitabilidade de qualquer atividade pode ser fatalmente minada se for vista como um projeto da “oposição”. Portanto, enquanto os membros das equipes têm suas conexões políticas individuais, o projeto PROVOZ reforça sua natureza apolítica e os membros da equipe em suas respectivas funções como os representantes do projeto. O foco do projeto, continuamente enfatizado, é o bem-estar da comunidade como um todo em vez de grupos ou afiliações específicas.



Caminhada de rua com moradora registrando as fotografias. Fotografia: PROVOZ

Os membros da equipe são fundamentais para a contínua revisão e desenvolvimento de uma variedade de métodos para o projeto. A diversidade entre os membros da equipe é reflexo da diversidade dentro das comunidades e cada membro oferece compreensão das “línguas” específicas dentro da comunidade. Por língua nos referimos aos modos como as pessoas naturalmente se comunicam e se sentem mais confortáveis ao se comunicar. Os membros da equipe tomam um cuidado especial para identificar atividades que suscitam a voz de todos dentro de comunidades em que muitas pessoas são analfabetas ou têm apenas a educação básica. A sociedade é fortemente estruturada e dividida em classes sociais e qualquer tipo de encontro formal ou oficina segue caminhos previsíveis de interação social onde até mesmo estudantes universitários são chamados de *doutores*. Enquanto as oficinas continuam a ser uma parte importante do projeto, como explicado abaixo, os membros da equipe descobriram que as caminhadas de rua são formas excelentes de quebrar algumas das barreiras sociais e encorajar uma discussão mais aberta. As ruas são identificadas previamente para assegurar uma cobertura adequada do bairro e então os membros da equipe caminham pelas ruas conversando e discutindo a vida cotidiana e a vida da comunidade com as pessoas em suas casas, lojas, locais de trabalho e locais de lazer. Essas informações são posteriormente representadas em mapas da comunidade e tornam-se parte de uma representação maior da comunidade.



Atividade de mapeamento numa oficina, com os jovens. Fotografia: PROVOZ

As oficinas comunitárias reúnem cerca de 20-30 indivíduos e enquanto há certas convenções sociais e expectativas nesses encontros, os membros da equipe criam atividades para superar essas forças modeladoras e encorajar a interação através da diversidade de línguas dos participantes. Além de uma discussão aberta, os participantes têm a oportunidade de desenhar e mapear suas comunidades. Esse método tem provado ser de valor inestimável porque ele oferece às pessoas que são quietas e reservadas a oportunidade de se tornarem ativamente envolvidas nas discussões. Esses encontros também são essenciais para o desenvolvimento de um senso mais abrangente de comunidade. No status quo, no qual indivíduos resolvem problemas individuais, (por exemplo, fixar a cobertura da frente da minha casa) através de contratos políticos e sociais individuais, quase não há senso de problemas comunitários e senso de uma comunidade mais abrangente. Isso não descarta a vitalidade de alguns dos movimentos comunitários que têm obtido sucesso ao interagir com o setor público e a sociedade civil com relação ao avanço de visões mais amplas. Entretanto, ainda é verdade que não há muito senso abrangente de comunidade. Ao mapear as comunidades e discutir os tipos de problemas que cada indivíduo enfrenta diariamente, há uma crescente consciência da natureza compartilhada de problemas e sonhos e que os participantes não são indivíduos isolados, mas parte de um corpo maior de cidadãos.

As oficinas também fazem uso de fotografias. As fotos são registradas por membros da equipe e por membros da comunidade que recebem câmeras descartáveis e são convidados a documentar essas comunidades. Essas fotografias são usadas para estimular a conversa, atrair pessoas e envolvê-las no processo de comunicação sobre o bairro. O aspecto emotivo das fotografias tem a habilidade de engajar os participantes em um nível diferente comparado a outras línguas. No início de uma oficina, uma variedade de fotografias foi espalhada no chão. Para começar o encontro, os participantes da oficina foram convidados a escolher uma ou duas fotos e então discutir por que eles as escolheram. Essa atividade tem sido muito útil em oficinas passadas porque ela deu às pessoas algo tangível e específico para discutir e ajudaram a superar barreiras que de outra forma inibiam a participação de muitas delas. Em um dia específico, uma mulher selecionou a foto de um rua, que parecia ser uma foto aleatória sem qualquer aspecto específico que se destacasse. A mulher sentou na sua cadeira e não disse nenhuma palavra até que chegasse a

sua vez de falar. Essa fotografia, que mostrava um ponto de uma rua não descrita, retratava o local onde alguns anos atrás o seu mais novo, com nove anos de idade foi morto a tiros – quando o filho mais velho, o alvo dos assassinos - não foi encontrado. Cinco anos depois seu filho mais velho teve o mesmo destino no mesmo lugar. Com essa introdução, a mulher continuou falando sobre sua comunidade, sua vida cotidiana, e discutiu a sua visão pessoal do seu bairro. Nem todas as experiências em oficinas são tão profundas, mas as estratégias usadas pela equipe para abordar a comunicação facilita discussões abertas, às vezes trágicas e acaloradas, sobre o bairro e os modos pelos quais ele deve ser relatado.

Procurando espaço para o PROVOZ

A habilidade para promover participação efetiva é implicada na habilidade do grupo PROVOZ para achar e definir um espaço dentro das estruturas políticas e sociais da cidade, tanto a nível formal quanto informal. Novidades e mudanças atraem resistência invariavelmente e às vezes hostilidade explícita. Parte da resistência pode ser atribuída à natureza de indivíduos que não se sentem confortáveis com a mudança e preferem seguir regras de interação estabelecidas previamente. A resistência mais difícil de contornar é enraizada no medo de mudanças inevitáveis nos equilíbrios de poder. O engajamento participativo desafia diretamente o equilíbrio do poder formal e informal, que se tornam objetos de conflito e antagonismo. O grupo PROVOZ continua a definir seu espaço e a confrontar ambos os tipos de resistência.

Um objetivo evidente do PROVOZ é promover uma plataforma independente de partidos políticos para a interação e pode parecer contraditório trabalhar em parceria com a prefeitura, que é claramente uma instituição política. Entretanto, esse nível de parceria é integral para a noção de participação eficaz. Por todos esses aparentes obstáculos e gigantesca burocracia, a prefeitura é o centro administrativo legítimo da cidade. Para realizar qualquer coisa na cidade, seja uma solução de curto prazo para um problema local ou o desenvolvimento de uma solução estratégica, é necessário trabalhar com o sistema. PROVOZ não foi concebido para romper com o sistema ou trabalhar independentemente do sistema, mas para recriar as formas pelas quais as comunidades e a estrutura pública interagem.

Paciência é uma virtude chave quando se trabalha com a prefeitura. A máquina administrativa pública tem perdido de vista há muito tempo que ela administra uma cidade de pessoas que frequentemente são transformadas em números, inseridas em um quadro lógico, e medidas através de resultados avaliados estatisticamente. Essa perspectiva de gerenciamento, em que a administração municipal é considerada um desafio técnico em vez de um conjunto de interações com seres humanos inseridos em um mundo social, tem levado a conflitos nos bairros em que o PROVOZ está ativo. O principal problema é que muitas vezes a prefeitura tem interesse em resultados (abordagem técnica) para a exclusão do processo (comunicação, transparência, inclusão). Por exemplo, um dia os residentes acordaram e perceberam que seu posto de saúde fora fechado, cercado pela polícia, e todo o equipamento estava sendo removido. É compreensível que isso criou uma significativa confusão no bairro, e isso destaca a forma como as decisões são normalmente tomadas e executadas – sem qualquer transparência ou comunicação com o povo afetado. No fim, a comunidade recebeu uma visita do prefeito, que não estava ciente do fechamento abrupto do posto de saúde, e só então os residentes tomaram conhecimento dos planos para a construção de um novo posto.

Esse episódio, entre muitos outros, ressalta as dificuldades e desafios correntes para a introdução de novos mecanismos de comunicação e interação entre o público e a administração pública e exemplifica a natureza dinâmica e constante da participação. A resistência, nesse exemplo, não é necessariamente uma resposta ativa ou deliberativa ao governo participativo em geral ou no PROVOZ, mais especificamente. Por outro lado, ela ressalta a sutil natureza da resistência, em que os indivíduos na burocracia governamental continuam a seguir caminhos de tomadas de decisão convencionais mesmo quando apóiam totalmente uma abordagem participativa e transparente. Isso se deve à inércia burocrática e cultural ou talvez a uma despreocupação pessoal.

A implementação de práticas democráticas também desagrade conjuntos de relações sociais locais. Muitos residentes fizeram a observação, por exemplo, que os traficantes não estão interessados no desenvolvimento do bairro. Pelo contrário, a falta de presença e investimentos públicos ajudam a manter as condições que favorecem o controle das vizinhanças pelos traficantes. Práticas democráticas são ameaças diretas ao controle deles e eles ativamente desencorajam o engajamento com a administração pública e a equipe tem

tido que negociar o acesso a algumas comunidades. O corrente sistema de apoio eleitoral, baseado em um conjunto de relações clientelistas, também é ameaçado por engajamentos participativos. Ao dar o primeiro passo para contornar o controle do acesso a serviços e recursos, o PROVOZ contribui para a conscientização dos contratos informais com os políticos locais, que ganham poder através da distribuição de recursos, e os residentes que se comprometem com apoio político para ter acesso ao que, na verdade, é de direito público. Uma resistência direta dos vereadores não é comum porque é difícil justificar oposição à “participação”. Entretanto, a resistência sempre toma a forma de cooptação. Por exemplo, informações coletadas pelo PROVOZ, que foram desenvolvidas de forma participativa, contribuíram para a decisão da prefeitura de proporcionar saneamento básico para uma comunidade específica. No dia seguinte ao anúncio, um dos vereadores locais estava na comunidade com uma equipe de pesquisadores, fazendo medidas das ruas, e dizendo para a pessoas que ele era o responsável por trazer o sistema de esgoto para a comunidade.

Nossa equipe também tem encontrado resistência de outros elementos da comunidade, o que era mais surpreendente. ONGs locais, com objetivos ostensivamente similares aos do PROVOZ, têm mostrado descontentamento com o processo participativo. De fato, algumas das ONGs têm-se comprometido a fazer uma campanha contra o PROVOZ, infiltrando membros nos encontros para atrapalhar os procedimentos e levando para as redes sociais com o objetivo de minar o projeto. Enquanto o poder e o controle sobre recursos é frequentemente associado com o acúmulo de riqueza, o desejo pelo poder também se origina do desejo de implantar uma visão particular específica, seja ela relacionada a um negócio, time esportivo ou bairro. Nós não questionamos as boas intenções dessas ONGs mas simplesmente ressaltamos que seu descontentamento deriva do medo de perder o controle sobre o desenvolvimento do trajeto dos bairros à medida que processos democráticos e participativos continuam a crescer.

Obviamente, os membros das equipes pertencem a essas comunidades. Eles têm laços políticos e sociais com os vereadores, eles residem próximo a traficantes e eles participam em ONGs. Tensões e resistência ocorrem não somente entre PROVOZ e aqueles fora do projeto, mas os membros da equipe também estão aprendendo o que participação significa a princípio e os tipos de mudanças comportamentais, sociais e

culturais que ela implica. A participação verdadeira não é somente um conjunto de atividades, mas a essência de participação está representada por uma nova forma de entender o lugar de um indivíduo no mundo e como ele(a) é relacionado(a) a outros.

Conclusões

O grupo PROVOZ está lentamente ganhando tração nos dois bairros iniciais e na grande Fortaleza. Os NUAPS estão começando a funcionar, apresentações têm sido realizadas para várias secretarias da prefeitura municipal e algumas decisões de planejamento têm sido tomadas e recursos públicos têm sido alocados como resultado de atividades do PROVOZ. Ainda assim, os recursos públicos continuam ser distribuídos como resultado tanto de processos democráticos quanto clientelistas e o sucesso do PROVOZ não pode ser julgado com base somente nesse critério. O desafio de analisar movimentos democráticos e participativos é que a participação eficaz e empoderadora é mais uma mudança interna na visão de que elementos de avaliação externos e mensuráveis.

Esse artigo reconta os passos em um projeto que reflete a evolução mais abrangente do desenvolvimento participativo. Ao documentar e analisar esses passos dentro de um contexto específico esse artigo contribui para um crescente entendimento da forma que o conceito de desenvolvimento participativo tem progredido. Tomando por base as experiências em andamento nos bairros mais desfavorecidos de Fortaleza, esse artigo oferece um exemplo de formas como os engajamentos participativos podem minar as estruturas de poder tradicionalmente clientelistas, desacelerando esse ciclo vicioso. De muitas formas, os níveis de resistência de entidades políticas formais e informais que o PROVOZ encontra ratificam o poder da participação. Essa narrativa demonstra que a verdadeira natureza da cidadania participativa requer tempo, paciência e flexibilidade.

O PROVOZ também tem sido afortunado porque a organização financiadora tem proporcionado uma quantidade de tempo flexível para que o projeto ganhe tração e seja desenvolvido. Se o PROVOZ fosse uma intervenção altamente estruturada com uma lista de resultados para serem submetidos em uma data fixa, como acontece frequentemente em casos de experiências participativas, não resta dúvida que o projeto teria sido fracassado. Enquanto o conceito e o ideal corrente de participação é universalmente aplicável, a prática

da participação é uma combinação de comportamentos e expectativas que são situadas e embutidas em um contexto político e social particular. Isso requer a emergência de conjuntos de métodos que são moldados para o contexto e não são universais por natureza. Isso leva tempo, já que o processo deve ser experimental por natureza. Além disso, atividades participativas formais podem ser concebidas e implementadas mas essas atividades inicialmente dominam apenas o contexto de encontros formais. O real indicador de eficácia na participação é quando os tipos de relações e interações iniciados em atividades formais começam a tomar forma e a florescer fora das oficinas ou sala de reunião. Esse tipo de transição marca a mudança na visão de mundo de um indivíduo, uma mudança nas suas expectativas sociais e políticas e a forma que elas se relacionam com outros ao seu redor. Esse é um processo lento em que os indivíduos precisam aprender a trabalhar para mudança de longo prazo mas também devem ser capazes de resolver necessidades a curto prazo, que podem depender das trocas clientelistas tradicionais.

É nesse sentido, na internalização do espírito de participação, que o PROVOZ tem obtido avanços significativos. Isso é particularmente verdade dentro da própria equipe, que iniciou o trabalho com a perspectiva de que participação é representada pelo número de encontros, relatos e outros tipos de gravações. Agora os membros da equipe documentam uma conscientização para um senso latente duradouro de comunidade e que eles e outros participantes estão começando a ver a si próprios como os protagonistas de suas próprias vidas. Através desses esforços os membros da equipe, assim como outros membros da comunidade, iniciarão a semear os bairros com as práticas e as idéias democráticas.

Paciência também é um fator necessário porque não só os membros da comunidade mas também os funcionários públicos aprendem a entender e desenvolver novas formas de trabalhar juntos. Há uma zona de conforto nas formas conhecidas e já executadas de conduzir as coisas e até mesmo quando as pessoas estão dispostas a tentar algo novo há uma curva no aprendizado. Quando as pessoas não demonstram disposição para aprender ou são ativamente hostis, a paciência é ainda mais importante. Flexibilidade é necessário para responder à resistência, que pode ser uma forma legítima de discordância. Além da flexibilidade ao lidar com a resistência, a equipe também tem que mostrar criatividade ao criar atividades para instigar e capturar as vozes das pessoas. Métodos são continuamente desenvolvidos e refinados em resposta a necessidades percebidas da comunidade e ao

sucesso ou fracasso de atividades anteriores. Isso requer não somente uma flexibilidade profissional mas também uma flexibilidade pessoal já que a natureza orgânica da participação requer constante atenção e respostas rápidas.

Apesar de não ser o foco desse artigo, é fundamental tomar nota do papel da administração pública na emergência de engajamentos participativos eficazes. Tandler (1997) ressalta o papel crítico do governo para garantir o sucesso dos programas públicos descentralizados, que concedem uma maior autonomia a entidades locais para gerenciar programas públicos. Enquanto a função do governo seja diferente nesses cenários, ela ainda é fundamental. Sem um papel central de governo forte, embora restrito, os projetos descentralizados podem ser menos eficazes. De uma forma similar, o sucesso de uma comunidade baseada no projeto participativo é em parte dependente da boa-fé da administração pública. Os papéis e modos de interação mudam, mas sem abertura e disposição a tentar algo novo no nível da prefeitura, há pouco incentivo institucional para engajar no processo experimental de participação.

Referências

- ALEJANDRO LEAL, Pablo. Participation: the ascendancy of a buzzword in the neo-liberal era. *Development in Practice*, v. 17, n. 4-5, pp. 539–548, aug. 2007.
- BERNAUER, T.; BÖHMELT, T.; KOUBI, V. Is There a Democracy–Civil Society Is There a Democracy–Civil Society Paradox in Global Environmental Governance? *Global Environmental Politics*, v. 13, n. 1, pp. 8–107, feb. 2013.
- COOKE B.; KOTHARI U. *Participation. The new tyranny?* Zed Books, 2001.
- CORNWALL, A. *The participation reader*. Zed Books, London, New York, 2011.
- DICKOVICK, J. T. Deepening Local Democracy in Latin America: Participation, Decentralization, and the Left. *Latin American Politics and Society* v. 55, n. 1, pp. 178–181, 2013.
- FARMER, P. Pathologies of power. Health, human rights, and the new war on the poor: with a new preface by the author. *California series in public anthropology*, v. 4. University of California Press, Berkeley, 2005.

FINAN, T. J.; NELSON, D. R. Decentralized planning and climate adaptation: toward transparent governance. In: ADGER, W. N.; LORENZONI, I.; O'BRIEN, K. L. (eds). *Adapting to climate change*. Cambridge University Press, Cambridge, New York, pp 335–349, 2009.

IPECE. *Anuário Estatístico do Ceará*. Governo do Ceará, Fortaleza, 2012.

KHAN, S.; SWAPAN, M. S. H. From blueprint master plans to democratic planning in South Asian cities: Pursuing good governance agenda against prevalent patron-client networks. *Habitat International*, v. 38, pp. 183–191, apr. 2013.

MOSSE, D. Cultivating development. An ethnography of aid policy and practice. *Anthropology, culture, and society*. Pluto Press, London, Ann Arbor, MI, 2005.

NELSON, D. R.; FOLHES, M. T.; FINAN, T. J. Mapping the road to development: a methodology for scaling up participation in policy processes. *Development in Practice* v. 19, n. 3, pp. 386–395, mai. 2009

TENDLER, J. *Good government in the tropics*. The Johns Hopkins studies in development. Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1997.

WILLIS, E.; GARMAN, C. D.; HAGGARD, S. The politics of decentralization in Latin America. *Latin American Research Review*, v. 34, n. 1, pp. 7–56, 1999.

Recebido em: 29/09/2014
Aprovado em: 12/11/2014