

PARTICIPAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO: IDÉIA, PRESSUPOSTOS E REQUISITOS

Jorge Ferreira da SILVA*

Noção, ou do que se Entende por Participação

A crescente intensidade com que se vem propondo a adoção de métodos participativos não tem sido acompanhada pela mesma riqueza na definição do que seja participação. Chama a atenção a frequência com que se conceitua participação como "tomar parte em", "ter parte em" ou "fazer parte de", surgindo a diferença no complemento, que geralmente consiste na inclusão de novos grupos ou indivíduos na liderança, direção, gerência ou administração das sociedades e suas organizações.

Aceitando a pertinência dessa posição, temos, contudo, que ampliá-la. Colocada nesses termos, a definição se concentra num alto nível estratégico, mas põe de lado a participação em outros níveis.

Para que a noção supere essa limitação e incorpore todas as situações que nos interessam, a participação deve ser entendida como a possibilidade e a capacidade de interagir e, assim, influir nos problemas e soluções consideradas em uma coletividade, bem como nos meios ou modos de decidir a respeito e de levar a cabo as decisões tomadas. O conceito inclui, portanto:

- a) a idéia de viabilidade, ou seja, de que é preciso dispor de mecanismos que transformem uma pura aspiração de participação efetivamente em participação. Entram, aqui, as questões ligadas a recursos econômicos, de tempo e outras, que podem permitir ou obstaculizar a participação;
- b) a idéia de capacidade, isto é, de que há necessidade de certos mínimos de habilidade e habilitação para participar significativamente. Referimo-nos às condições pessoais, de obtenção, processamento e produção de informação, de discussão ou desenvolvimento de argumentos, e outras similares;

* Prof. da FGV/Instituto de Estudos Avançados em Educação.

- c) as idéias de interação e influência, quer dizer, de relacionamento entre grupos e indivíduos de forma tal que todos possam se expressar e afetar igualmente o processo e o produto da participação, reduzindo, no possível, a concentração das intervenções em quaisquer participantes ou o exercício da influência sempre na mesma direção;
- d) a idéia de substância, ou seja, de que a participação depende do produto colimado e é condicionada pelos problemas e soluções em jogo, pelas questões em discussão, ou pela temática ao redor da qual surge ou é armada;
- e) a idéia de decisões acerca de processos, relativa aos meios e modos de selecionar participantes e de incentivar e alcançar qualidade na participação; e, finalmente,
- f) a idéia de implementação das decisões substantivas (anotadas em *d*) e processuais (apontadas em *e*), que concerne à obediência aos processos aceitos ou combinados e à execução do necessário para obter os produtos desejados com a participação.

Não incluímos na conceituação anterior que a participação é, de fato, a colocação em prática das capacidades que interessam para a formulação de políticas e tomada de decisões ou para a introdução ou modificação dos processos de decidir e fazer. A incompletude da conceituação facilita, porém, a analogia com os conceitos de poder potencial e poder real. Naquele caso, estão presentes os elementos que possibilitam e permitem o exercício da participação, e, neste, ocorre a realização da participação. A potência constitui o terreno a ser arado, mas somente pela introdução da vontade é que a terra pode ser sulcada e a participação efetivamente conseguida. Às idéias de possibilidade, capacidade, interação, influência, decisão, e implementação substantiva e instrumental, deve ser adicionando o ingrediente volitivo. Sem uma vontade que leve ou provoque a participação, ela não se concretiza, mesmo que estejam presentes os demais elementos.

A participação que se discute é a participação dos indivíduos e das chamadas comunidades, ou seja, aquela que dá ou devolve aos indivíduos, a grupos de pessoas ou às comunidades a possibilidade de intervir naquilo que diretamente afeta a cada qual. Com isso, as discussões admitem mais ou menos claramente que os indivíduos, grupos e comunidades têm nenhum ou bem pouco domínio sobre seu destino e condições praticamente nulas para resistir a eventuais ameaças até mesmo à sua sobrevivência.

Premissas, ou do que a Participação Pressupõe

Diretamente ligada às considerações sobre a noção de participação, cabe uma segunda série, a propósito das pressuposições, pressupostos ou premissas em que a idéia de participação se assenta implícita ou explicitamente.

Não é difícil concluir que a insistência com que se vem tratando de participação nas últimas décadas revela que a participação não tem chegado a existir, ou que não tem ocorrido em grau desejável, ou, então, que, se chegou a efetivar-se, ela tem decrescido. Nestes casos, a participação atende a necessidades ou anseios que favorecem o desenvolvimento pessoal, grupal, comunitário, e até mesmo social, e a idéia possui uma conotação positiva.

A frequência da discussão pode indicar, igualmente, que os canais, meios e formas de identificação e manifestação de tendências coletivas se fixaram em certas direções ou se tornaram incensíveis a novos tempos. Em tal circunstância, a participação surge contra um modo de governar, de administrar, de liderar, de dirigir, de gerir, de decidir, e traduz um pensamento negativo.

As propostas e solicitações de participação podem refletir, ainda, o simples fato de que os problemas a serem enfrentados exigem a colaboração de todos, de um bom número de indivíduos, ou, no mínimo, daqueles que são ou serão por eles afetados e têm ou terão a ver com a sua solução. Aqui não se trata mais de que a participação seja importante por si mesma, porém pelo que propicia.

Por detrás destas três perspectivas, é fácil descobrir duas premissas: a de que a ausência, insuficiência ou insatisfação com a participação indicam desigualdade entre os seres humanos, e a de que a presença da participação equivale ao reconhecimento da igualdade entre os homens.

Conforme a primeira premissa, em situações de desigualdade, os seres humanos não pesam igualmente naquilo em que tomam, têm, ou de que fazem parte. Em termos mais concretos, alguns participam mais e outros menos, alguns participam no que conta e é significativo e outros naquilo que não é relevante ou é secundário, e, evidentemente, alguns participam de tudo e outros não participam de nada.

De acordo com a segunda premissa, os seres humanos são iguais e, por isso, devem participar igualmente tanto do que seja importante como do que se julgue trivial. A falta, insuficiência ou insatisfação são deploráveis não tanto porque geram ou estão associadas a problemas aflitivos, mas porque impedem o desenvolvimento

do homem. Se a participação é praticada, o homem amadurece e faz uso do que tem de melhor, e isto com o estímulo e apoio de outros seres humanos.

Ao afirmar que a participação nasce do princípio de que os homens devem ser considerados como iguais entre si, ninguém está supondo ingenuamente a homogeneidade dos seres humanos. O que se declara é a igualdade de tratamento, não a posse dos mesmos traços, características ou dons. A igualdade deve ser articulada com a heterogeneidade. Em termos práticos, isso torna indispensável a definição de quais, entre os heterogêneos seres humanos, quanto a quê, e em que circunstâncias são considerados iguais.

Esta posição traz imediatamente à superfície a questão da democracia. A variedade de concepções sobre o que ela seja força o esclarecimento de que compreendemos como democracia a situação em que se possibilita à maioria e preferivelmente a todos os indivíduos de uma sociedade ou de um segmento dessa sociedade — uma organização, por exemplo — tomar parte, regular e continuamente, nas decisões mais importantes dessa coletividade. A democracia se dá, portanto, num nível político.

Quando a participação se processa dessa forma, é legitimamente classificada de democrática. À vista da definição que propusemos, entretanto, ela não se limita, como idéia ou como prática, aos escalões decisórios. Englobando o nível da execução, a participação pode transformar-se e se tornar não integralmente democrática e até antidemocrática. Na verdade, a participação se reporta mais diretamente à idéia de redução ou eliminação da dominação que à de consecução da democracia.

A decorrência lógica destas últimas observações é tornar imperativo que os projetos de participação delineiem que tratamento traduzirá a igualdade desejada e minimizará o impacto da heterogeneidade. A democracia será particularmente satisfatória numa circunstância ou instância de participação, mas poderá ser inadequada em outras. A democracia levada a todos os setores poderá conduzir à ineficiência. E se a participação for ineficiente, ela não resistirá. O difícil na prática da participação é exatamente o equilíbrio entre ela e a eficiência.

Talvez por isso exista a tendência a pensar genericamente a democracia e localizadamente a participação. A democracia é associada às decisões mais abrangentes da sociedade como um todo ou aos estratos mais elevados das organizações dessa mesma sociedade, e a participação, a segmentos da sociedade ou de suas organizações. Por outro lado, a democracia é visualizada como forma de participação nas escolhas políticas, e a participação é vista como mecanismo propício para a democratização de decisões.

Paralelamente às considerações acerca de participação e democracia, é oportuno um comentário sobre a participação e consenso. Nas discussões, habitualmente se insinua a contribuição da participação para o consenso, e que este é preferível ao dissenso. Sabe-se, no entanto, que o consenso não é sempre conveniente e que o dissenso não deve ser permanentemente evitado.

O que a posição favorável ao consenso pretende é que a participação não seja fruto nem sinônimo da imposição. A obtenção de consenso pode constituir um pretexto para impedir o aprofundamento da discussão, ou, numa hipótese menos amarga, para circunscrever esferas, áreas ou momentos de participação. Pode levar, ainda, à ditadura da maioria, em que o que se decide ou faz não vale senão pela quantidade daqueles que o apoiaram. Isto pode significar que os participantes deixem de participar e que se esteja preparando o terreno para habilidosos jogos do poder e a fixação e cristalização de hierarquias.

É ingênuo acreditar que o poder e a hierarquia se ausentem muito de qualquer relação social, mas temos de concordar em que a resistência ao dissenso pode ser defeituosamente exagerada. O dissenso tem um potencial positivo inegável, de revisão, de crítica, de avaliação e, nas melhores situações, até mesmo de criatividade.

A discussão tem permitido, ainda, e mesmo sugerido a retomada da dicotomia mecânico-orgânico. A tendência a optar pelo orgânico e a rejeitar o mecânico nas relações e organizações pode ser atribuída às aspirações de igualdade em que se fundamenta a participação. Essa preferência não é livre de consequências, proporcionando uma base para a crítica de utopia com que costumam ser recebidas as propostas participativas.

A frequente acusação de utópicas que se faz às propostas de participação tem algum fundamento, se compreendemos as utopias necessariamente como irrealizáveis e o que se propõe como sistematicamente inviável. Mas não é sob tal prisma que nos interessa emparelhar participação e utopia. A participação nasce ou almeja chegar à igualdade entre os homens. Admitindo a heterogeneidade entre os seres humanos, o que ela objetiva é definir critérios ou delimitar situações em que essas criaturas sejam tratadas como iguais. Na noção de utopia, parte-se ou se aspira a uma igualdade praticamente total, substituindo a heterogeneidade prevista na participação pela homogeneidade completa entre os seres humanos, no presente ou no futuro. Noutras palavras, na participação a homogeneidade entre os homens é referida a determinadas condições, e, portanto, limitada. Para as utopias, os homens são considerados iguais e podem ser integralmente homogeneizados. Assim sendo, se uma proposta participativa é impossível de ser concretizada, ela

pode ser catalogada como utópica, mas é apenas nesse sentido que há alguma coincidência entre as idéias de participação e utopia.

Processo, ou do que a Participação Requer

Como as considerações anteriores, esta nova série está intimamente relacionada com o conceito de participação adotado no início.

Sem ter a veleidade de acreditar que assim ficam esgotadas as questões, convém lembrar que, para haver genuinamente, participação, é mister articular pelo menos três elementos: possibilidade, capacidade e vontade. A possibilidade tem sido consciente ou inconscientemente confundida com presença. Mas estar presente não é sinônimo de participar e estar ausente não deve ser necessariamente entendido como impossibilitado de participar. Ocorre que a possibilidade de participação é raramente facilitada e dificilmente operacionalizada de modo a reduzir as desigualdades entre os participantes para que possam todos intervir nas ocasiões solicitadas ou em que se faça necessário.

A capacidade é o obstáculo mais sério, servindo de pretexto para que não se abram possibilidades para a participação. A capacidade, porém, pode ser adquirida através da própria participação. Devemos convir em que há uma capacitação prévia ao ato ou atos de participar, diretamente relacionada com a natureza substantiva da participação, e outra que em grande extensão se adquire participando.

A necessidade de determinar com quê se deve contribuir na participação tem sido interpretada muito literalmente. Há capacidades, por exemplo, que não derivam do conhecimento técnico, mas da experiência, que não costumam ser levadas em conta. Não necessitamos de saber que princípios físicos e químicos estão em jogo na concepção, fabricação ou movimentação de uma bicicleta, carro, navio ou avião para manejar esses veículos. Mas só aprendemos a dirigi-los através, concretamente, do uso. *Mutatis mutandis*, é o que acontece com a participação. Em virtude disso, é imprescindível definir que capacidade prévia é necessária e qual a que se pode aprender por intermédio da própria participação, a fim de evitar ilusões e diminuir os casos de insucesso.

O último elemento colocado como essencial para uma participação autêntica é a vontade. Já afirmamos que a presença de todos os ingredientes gera o potencial para a participação, mas somente com a vontade é que se pode dar nascimento à participação efetiva. O êxito na aplicação da vontade é função da conjugação de iniciativa, oportunidade e paciência.

A iniciativa de participar pode representar uma concessão, isto é, que alguém abre e viabiliza possibilidades nesse sentido, ou uma

conquista, ou seja, que aqueles interessados em participar se organizam e obtêm condições para expressar posições e levar adiante os projetos que lhes interessam. Num caso, a participação é induzida, no outro é altamente voluntária. Em um extremo, os participantes quase sempre começam inferiorizados, dependendo de decisões tomadas por outros, e no extremo oposto, geralmente principiam com a necessidade de mobilizar aqueles que se encontram em situação igual ou semelhante e afinam com as mesmas aspirações, a fim de criar condições de participação. Na situação em que a iniciativa espelha uma concessão, não é difícil que as tentativas percam o fôlego, em virtude da insuficiência da vontade diante dos mil e um obstáculos criados pelo hábito e a rotina, e na segunda, que a própria magnitude da tarefa apareça como um desincentivo, pois o volume do esforço, a dificuldade de levá-lo a cabo e até a inexperiência desestimulam a mobilização e dão comumente origem a um sentimento de impotência.

A oportunidade revela a presença do caldo de cultura em que a participação pode prosperar. Os elementos e a iniciativa estão adequados à circunstância e, por isso, cresce a probabilidade de sucesso da experiência. A participação se faz oportuna quando indivíduos, idéias e aspirações se tornam capazes de interagir e produzir resultados julgados convenientes, úteis ou desejáveis. Se em razão do momento e do lugar esses resultados forem fortemente prejudicados, fica evidente que a participação não é oportuna.

O tempo e o espaço constituem formas simplificadas de indicar o que normalmente se chama de ambiente, com suas facetas numerosas e diversificadas, sendo a oportunidade nem mais nem menos que a adequação da participação ao ambiente. Num processo participativo em que a iniciativa é concedida, a tendência é aceitar o ambiente tal qual ele é. Na participação por conquista, o ambiente é encarado como passível de modificações, o que significa que a oportunidade pode ser criada.

Por último, introduzimos a paciência como componente da vontade. As noções de vontade e de paciência não costumam aparecer juntas, confirmando a impressão muito generalizada de que os indivíduos dotados de vontade não possuem paciência e de que os pacientes não têm vontade. É bem possível que essa oposição não seja válida e que a paciência seja o grande teste da vontade. Em termos de participação genuína, isto importa em reconhecer que o processo requer vontade, mas depende de paciência, para que se reduzam os empecilhos, desfaçam as dúvidas, se experimente entre modos de participar, e, por fim, se aprenda realmente a participar.

Lado a lado com as duas noções de oportunidade e de paciência, é bom lembrar a frequência e a durabilidade da participação.

Quando o processo participativo está institucionalizado, os participantes sabem quantas vezes e por quanto tempo serão chamados a participar. Se o processo ainda não chegou a esse nível ou se exige reforma ou substituição, a frequência e a extensão da participação entram em questão. Dependem de tantos fatores que não é razoável aqui identificá-los. Mas aí é que se pode ser a razão de incluir este ponto junto da discussão sobre a vontade. Quantos estão dispostos, podem e querem participar nessas condições de incerteza é difícil precisar, mas se torna claro que, em participação, vontade se traduz em iniciativa, oportunidade e paciência, e é sinônimo de esforço, empenho e envolvimento.

A participação a que nos estamos referindo compõe um quadro difícil de praticar. Porém, assim, podemos eliminar uma série de arremedos de participação e por a nu uma série de engodos. A participação é um processo e também uma prática. Como processo, sucede no tempo, tem começo, pode apresentar ciclos, e mesmo possuir um fim. É, ainda, um processo no sentido de instrumentar algo a que se aspira ou se almeja produzir. Não é a aspiração em si mesma nem o próprio produto.

Como prática, só fazendo é que se aprende e unicamente pelo exercício é que se sabe se foi alcançada ou não. E para praticá-la, é necessário determinar quem participa (os participantes), em que (o objeto substantivo da participação) e em quais circunstâncias (as condições e amplitude da participação), pontos de que já tratamos anteriormente.

Pode-se definir, igualmente, como a participação deve ser realizada (a estrutura e a dinâmica da participação), mas isto é de início dispensável. Tal posição, contudo, está longe de ser pacífica, já que para numerosos especialistas a participação é uma certa forma ou são certas formas de relacionamento entre indivíduos ou grupos, como a auto-gestão, a co-gestão e assemelhadas. Segundo esta orientação, o modo de participar condiciona e conduz a maior ou menor participação.

Embora reconheçamos alguma validade nessa observação, não há como esquecer que formas são respostas a necessidades específicas e vêm à luz em ambientes determinados. A estrutura e dinâmica do processo participativo podem ser postergados ou pensados posteriormente, pelo fato de que partir de uma certa estrutura ou forma significa presumir que o contexto, situação e problemas de origem e de aplicação são idênticos. A validade é parcialmente admitida pela conveniência eventual de começar o processo de participar pela própria participação. Deixemos sempre claro, no entanto, que a forma inicialmente adotada está sendo experimentada e avaliada diante das circunstâncias. Pode acontecer que se conclua

pela sua manutenção. É bom ter claro, porém, que as decisões devem obedecer a esta ordem, para que o meio não se transforme em fim e o acessório não se torne o principal.

Demos a entender há pouco que a base para o sucesso da participação pode estar fora do próprio processo participativo, ou seja, no ambiente. Num sentido amplo, a experiência indica que há culturas mais participativas, que facilitam a introdução, criação, prática, e absorção de experimentos nessa linha. Nesses ambientes, a participação se aproxima de um verdadeiro hábito.

Quando o ambiente ou as circunstâncias não favorecem a participação, é preciso acrescentar às tarefas normais de identificar quem deve participar, em quê, sob que condições e como, a dificuldade de adequar o processo participativo ao contexto. O desfavorecimento da participação implica áreas de recrutamento e seleção mais restritas, menor número de questões ou problemas ao redor dos quais existe a possibilidade de alcançar participação, e controles mais rigorosos sobre os casos em que a participação pode ser legitimamente aceita.

Diante dessas limitações — e talvez em todos os casos — a participação passa a requerer tudo que já arrolamos, e mais engenho, arte e tempo para ser transformada em realidade.