

## 5.1 Participação popular ou participação social: qual é a diferença?

**Ronaldo dos Santos Travassos**

Há um chamamento para uma ação participativa nas formulações das políticas públicas implementadas pelas instituições oficiais como forma de ratificar, pela população, o processo democrático nas decisões governamentais em todos os níveis do poder público.

Para compreender este processo de participação vale trazer à tona as premissas que definiram a *participação social* como um conceito que orienta as variadas formas de participação política (conselhos, comitês, conferências, entre outras) e o relacionamento das instituições públicas com a população.

Por outra parte, a *participação popular* é uma prática dos movimentos sociais que gera novos saberes oriundos das classes populares como forma de ação política e garante sua autonomia para definir seu próprio destino. Desse modo, torna-se relevante compreender o caráter pedagógico da *participação social* e da *participação popular* nas definições das políticas públicas, no momento em que a gestão pública busca capturá-las por meio de sua institucionalização.

### A participação tem sua origem nos movimentos sociais populares

As diversas formas de luta dos movimentos sociais populares são enfrentamentos aos regimes políticos que oprimem a população em toda sua história em qualquer lugar do mundo. A submissão de povos à colonização deixa marcas profundas na vida social que envolvem aspectos econômicos, de organização política, ideológicos, religiosos, educativos e culturais.

Na nossa história os primeiros operários imigrantes europeus que aqui chegaram trouxeram novas formas de lutas para garantir seus direitos. Influenciados pelos ideais de livre organização e manifestação e de uma vida digna para suas famílias, lideraram as primeiras manifestações políticas da época.

Até os anos 1960 os trabalhadores do campo e os movimentos urbanos de várias partes do país mantiveram conquistas importantes para a classe trabalhadora. Nessa época os movimentos culturais e de educação popular eclodiram com os Centros Populares de Cultura (CPCs) da União Nacional dos Estudantes (UNE), que reuniam artistas de diversas áreas, como teatro, música, cinema, literatura e artes plásticas, para defenderem o caráter coletivo e didático da obra de arte, bem como o engajamento político do artista.

No Nordeste emergiram os *círculos de cultura*, com os movimentos de educação popular baseados nas ideias de Paulo Freire. Dele, a *Educação como prática da liberdade* (1967) torna-se uma política de governo com o plano nacional de alfabetização implementado em todo o país, com a finalidade de erradicar o analfabetismo. Outros movimentos, como as Ligas Camponesas, os partidos políticos comunistas e as comunidades eclesiais de base (CEBs) se configuram como espaços e canais de participação popular e de intenso debate na luta pela garantia dos direitos.

Com o golpe militar de 1964, o país viveu 21 anos de regime militar, período que se denominou “os anos de chumbo”, com o desaparecimento daqueles que a ele se opunham. Chamado pelos militares de “Revolução de 64”, o regime não produziu nenhuma mudança na política econômica ou social em

benefício das classes populares. Pelo contrário, comprometeu todo um processo de identidade social brasileira e interrompeu com a violência das armas o diálogo entre governo e sociedade civil.

No campo político a luta pela anistia trouxe de volta para o país pessoas que foram obrigadas a se exilar em virtude da perseguição política. O movimento sindical, combativo, enraizado no ABC paulista, enfrentou a ditadura com as primeiras greves por melhores salários e condições de trabalho. A luta pela liberdade e pela democracia aumentou o enfrentamento ao regime militar, que passava por um momento econômico e político difícil com o fim do “milagre brasileiro” até então sustentado pela burguesia nacional conservadora.

Além das lutas dos trabalhadores do setor produtivo, outros movimentos surgiram voltados para o imaginário coletivo. Entraram em cena novos atores sociais, tais como: as associações de moradores, os movimentos pela moradia, e os movimentos de mulheres, negros e LGBTQs. A população se organizou em comissões de bairros para reivindicar serviços públicos de saúde, educação, transportes de qualidade. No campo o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) vinha travando uma luta constante pela conquista da terra e pela reforma agrária, o que ocasionou o assassinato de vários trabalhadores rurais.

As populações urbanas excluídas se organizaram contra o preconceito racial e étnico, nos movimentos feministas, no Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST), no Movimento Nacional de População de Rua e nas lutas e movimentos de preservação do meio ambiente. Esses movimentos ampliaram a ênfase nas questões sociais, culturais e subjetivas. A luta pelo poder agora passa pelas necessidades individuais e coletivas, vai dos problemas locais e cotidianos – como a luta das mulheres trabalhadoras pela implantação de redes de creches comunitárias – para os globais, que interferem na vida das pessoas.

É importante ressaltar que a participação autônoma dos movimentos sociais populares sempre traz preocupação para os governantes, que buscam cooptar suas lideranças e criar meios institucionais de incorporar suas bandeiras de luta. Canais de diálogo e novos espaços de participação são criados por leis e portarias ministeriais. O diálogo institucional patrocinado nos diferentes níveis de governo busca estabelecer uma relação de submissão da população ao Estado, com a finalidade de pôr em prática as suas concepções sobre como deve ser a sociedade brasileira.

## Participação popular como “pedagogia participativa”

O termo participação popular, embora ainda seja utilizado de maneira universal, tem um significado especial para os movimentos sociais populares nos países dependentes, em especial na América Latina.

Nas “pedagogias participativas”, a participação popular, em sua ação, contribui para a aprendizagem do indivíduo de forma direta. A participação é fundamental para a construção de novos saberes. “A participação e a autonomia compõem a própria natureza do ato pedagógico” (Gadotti, 2014, p. 1). Então podemos considerar que formar para participação só faz sentido no ato de participar.

As formas de lutas mais diretas das classes populares diante de problemas concretos e imediatos da vida social nutrem a participação popular. São formas de lutas independentes e autônomas de organização e de ação política. É um aprendizado de militância, no qual negociar e dialogar com as instâncias de governo, em determinados momentos, conforme decisão coletiva, enriquece o processo de conscientização das classes populares. Ademais, nas formas de luta diretas, não estão subordinadas aos organismos governamentais e nem às suas regras e regulamentos, elas aprendem no embate político. Podemos dizer que a participação popular tem uma dimensão pedagógica de formar para o exercício da cidadania ativa, além de uma função política de intervir na tomada de decisões.

As classes populares muitas vezes são impedidas de participar de conselhos de políticas públicas por não terem formação adequada.

A própria ideia de uma participação popular surge, justamente, para se distinguir de uma outra concepção de sociedade, onde quem tem estudo e recursos aponta o caminho “correto” para as classes populares. (Valla, 1998, p. 2)

A participação popular é uma luta política e não puramente técnica, portanto, não há necessidade de conhecimento técnico para participar. Qualquer postura em contrário afasta as classes populares. “Formamo-nos para a participação participando, enfrentando os desafios técnicos e políticos da participação. A participação é conquista político-pedagógica” (Gadotti, 2014, p. 4).

Vale lembrar que a participação popular teve influência nas propostas aprovadas na VIII Conferência Nacional de Saúde, em 1986, contribuindo para reorientar a política do setor saúde, com a garantia de assistência universal e com o conceito ampliado de saúde, conforme apresentado no relatório final:

Em sentido mais amplo a saúde é a resultante das condições de alimentação, habitação, educação, renda, meio-ambiente, trabalho, transporte, emprego, lazer, liberdade, acesso e posse da terra e acesso a serviços de saúde. É, assim, antes de tudo, o resultado das formas de organização social da produção, as quais podem gerar grandes desigualdades nos níveis de vida. (Brasil, 1986)

Foi uma conquista das classes populares que resultou na institucionalização da saúde como “direito de todos e dever do Estado” garantida pela Constituição Federal de 1988.

A participação popular não é instituída por governos. Ela é uma conquista das classes populares na defesa de seus direitos e objetiva a mudança social para a construção de uma nova sociedade, mais justa e igualitária.

## *Participação social como princípio da gestão democrática*

Nos anos 1990 proliferou, no âmbito das políticas públicas, o discurso da participação. Diversos atores e setores sociais reivindicavam a participação. Tanto a sociedade quanto o Estado estavam convictos de que a gestão democrática e o controle social podiam se realizar por meio de parcerias entre o Estado e a sociedade civil.

Para estabelecer as parcerias foram criados espaços institucionais e formas de organização e atuação da participação social, como conferências, conselhos, ouvidorias, audiências públicas, entre outras. Na gestão pública a participação social se dá nos espaços e mecanismos de controle social.

Essa forma de atuação da sociedade civil organizada é fundamental para o controle, fiscalização, acompanhamento e a implementação das políticas públicas, bem como para o exercício do diálogo e de uma relação mais rotineira e orgânica entre os governos e a sociedade civil. (Gadotti, 2014, p. 2)

Sem dúvida que participar da gestão pública leva a conflitos de interesses entre as classes populares e o governo. Defender os interesses coletivos da população significa também participar nos espaços de definição e acompanhamento das políticas públicas. Significa questionar o papel do Estado como o gestor maior da coisa pública.

Vale ressaltar que a participação social não é suficiente para mudar o quadro de tantas desigualdades e investimentos precários de recursos públicos na área social em benefício das classes populares em nosso país. Ou seja, é impossível uma gestão democrática sem uma distribuição de renda mais equitativa. Apesar disso, a participação social se apresenta como uma necessidade para a reconfiguração do próprio Estado.

A formação política e o conhecimento da função do Estado são os maiores aprendizados da participação social. A construção de espaços públicos para o controle social, sem intervenção estatal, amplia a gestão participativa e cria canais de comunicação direta entre Estado e sociedade civil. Este é um processo pedagógico da participação social para as classes populares.

## *Como estabelecer a relação entre a participação popular e a participação social*

Em primeiro lugar é preciso que o diálogo entre participação popular e participação social preserve a autonomia e a independência dos movimentos sociais populares, evitando as práticas de cooptação, subordinação, fragmentação e dissolução das lutas populares. Não é suficiente criar mecanismos de participação e de controle social das políticas públicas sem criar condições favoráveis à participação. Muitas vezes a população é convocada para discutir detalhes técnicos e não políticos. Limitar o debate às questões tecnocráticas esvazia a participação.

A participação popular e a participação social têm que ser uma constante na relação do Estado com a sociedade civil; portanto, devem constituir práticas permanentes nas definições das políticas públicas. Deve ser um modo de governar. No campo da saúde a participação não pode ficar restrita às unidades de saúde. É necessário o acesso às informações sobre recursos públicos disponíveis, critérios de distribuição, execução orçamentária e as definições das metas locais para embasar a participação direta da sociedade civil.

A população informada sobre o funcionamento do Estado, das instâncias de poder (executivo, legislativo, judiciário), da organização dos órgãos públicos pode criar mecanismos de participação direta como o orçamento participativo, os fóruns sociais e as plenárias nas instituições públicas. Desse modo, as classes populares se educam pela participação e com autonomia são capazes de decidir seu próprio destino.

Estas são instâncias fundamentais para a conquista e defesa de direitos. Entretanto, compreendemos que a participação popular deve extrapolar os espaços instituídos, alimentando-os com as demandas identificadas pelos movimentos sociais populares, na perspectiva de construção de uma sociedade mais justa e igualitária.

## Referências bibliográficas

BRASIL. Ministério da Saúde. *Relatório final da VIII Conferência Nacional de Saúde*. Brasília: Ministério da Saúde, 1986. Disponível em: [http://conselho.saude.gov.br/biblioteca/relatorios/relatorio\\_8.pdf](http://conselho.saude.gov.br/biblioteca/relatorios/relatorio_8.pdf). Acesso em: 29 mar. 2016.

\_\_\_\_\_. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988. Artigos 196 a 200. Disponível em: [http://conselho.saude.gov.br/web\\_sus20anos/20anossus/legislacao/constituicaofederal.pdf](http://conselho.saude.gov.br/web_sus20anos/20anossus/legislacao/constituicaofederal.pdf). Acesso em: 25 ago. 2016.

GADOTTI, Moacir. *Gestão democrática da educação com participação popular no planejamento e na organização da educação nacional*. São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2014. (Educação Cidadã, Cadernos de Formação, 6). Disponível em: [http://conae2014.mec.gov.br/images/pdf/artigogadotti\\_final.pdf](http://conae2014.mec.gov.br/images/pdf/artigogadotti_final.pdf). Acesso em: 29 mar. 2016.