

# **AMPLIAÇÃO DA CIDADANIA E PARTICIPAÇÃO NO DEBATE SOBRE EDUCAÇÃO**

**PEDRO ROBERTO JACOBI**

**Professor da Faculdade de Educação da USP  
Professor do Programa de Pós Graduação  
em Ciência Ambiental da USP- PROCAM-**

**Texto a ser apresentado no GT Educação e Sociedade no XXIV Encontro  
Anual da ANPOCS- Petrópolis , 23-27 de outubro de 2000**

# **AMPLIAÇÃO DA CIDADANIA E PARTICIPAÇÃO NO DEBATE SOBRE EDUCAÇÃO**

**PEDRO ROBERTO JACOBI**

**Professor Associado da Faculdade de Educação da USP  
Presidente do Programa de Pós Graduação em  
Ciência Ambiental da USP- PROCAM**

**FE-USP- Av. da Universidade 308- Depto.EDA  
05508-900 São Paulo-SP  
Tel.: 11-3818-3342 – FE-EDA/USP  
Tel/Fax: 11-3825-4409- resid.  
Email: prjacobi@uol.com.br**

## Introduzindo o tema

O tema articulador deste trabalho é a participação popular na gestão pública e as transformações qualitativas na relação Estado/Sociedade Civil, enquanto referência de um ponto de inflexão e reforço das políticas públicas de educação centradas na ampliação da cidadania ativa.

Esta escolha decorre da necessidade sentida de aprofundar a reflexão em torno de um tema que, dada a sua atualidade, exige análises sobre os seus alcances e limites, mas principalmente sobre a potencialidade implícita na constituição de uma esfera pública não estatal. Isto se consubstancia através da criação de instituições voltadas para a produção e reprodução de políticas públicas que não são controladas pelo Estado, mas têm um caráter indutivo, fiscalizador e controlador sobre este.

Isto coloca o desafio de analisar de um lado, os impactos de práticas participativas que apontam, a partir da manifestação do coletivo para uma nova qualidade de cidadania, que institui o cidadão como criador de direitos para abrir novos espaços de participação sócio-política, e de outro os aspectos que configuram as barreiras que precisam ser superadas para multiplicar iniciativas de gestão que articulam eficazmente a complexidade com a democracia.

Observa-se que a análise das práticas participativas traz à tona, na maior parte das vezes, uma leitura que oscila entre a apologia e o voluntarismo de um lado, a indiferença e a subestimação, do outro; contribuindo pouco para a problematização dos complexos e diversificados processos em curso.

Existe, portanto, uma crescente necessidade de entender as ambigüidades dos processos sociais e os arranjos possíveis, mas principalmente os limites, tendo como referência uma análise qualitativa das práticas sociais e das atitudes dos diversos atores envolvidos, tanto nas experiências que inovam na gestão da coisa pública, como nas que mantêm inalteradas as práticas tradicionalmente desenvolvidas.

#### a. As múltiplas dimensões da participação

No Brasil, a luta pela conquista de espaços para aumentar a participação social é sem dúvida um dos aspectos mais desafiadores para a análise sobre os alcances da democracia nas relações entre o nível local de governo e a cidadania.

Na década dos 90, a participação nas suas diversas dimensões, vem sendo amparada e institucionalizada dentro dos marcos das democracias representativas. A participação popular se transforma no referencial de ampliação das possibilidades de acesso dos setores populares dentro de uma perspectiva de desenvolvimento da sociedade civil<sup>1</sup> e de fortalecimento dos mecanismos democráticos, mas também para garantir a execução eficiente de programas de

---

<sup>1</sup> Para Hegel “a sociedade civil representa o primeiro momento de formação do Estado, o Estado jurídico-administrativo, cuja tarefa é regular relações externas, enquanto o estado propriamente dito representa o momento ético-político, cuja tarefa é realizar a adesão íntima do cidadão à totalidade de que faz parte, tanto que poderia ser chamado de Estado interno ou interior” (Bobbio, 1987:42)

compensação social no contexto das políticas de ajuste estrutural e de liberalização da economia e de privatização do patrimônio do Estado. Entretanto, o que se observa é que no geral as propostas participativas ainda permanecem mais no plano da retórica do que na prática.

A análise dos processos existentes está permeada pelos condicionantes da cultura política, tanto do Brasil como do resto dos países da América Latina, marcados por tradições estatistas, centralizadoras, patrimonialistas e portanto por padrões de relação clientelistas, meritocráticos e de interesses criados entre Sociedade e Estado. Entretanto, estes condicionantes não tem sido necessariamente um fator impeditivo para a emergência de uma diversidade de formas de participação dos setores populares, onde embora freqüentemente muitas se situem no escopo das práticas no contexto das tradições anteriormente descritas, outras as contradizem abertamente.

Entendemos que a participação pode assumir duas faces. Uma primeira que coloca a sociedade em contato com o Estado, e outra que a reconcentra em si mesma, buscando seu fortalecimento e desenvolvimento autônomo. O que está efetivamente em pauta é o alcance da democratização do aparelho estatal, notadamente quanto à sua publicização. Dito em outros termos, trata-se de pensar sobre a participação da população e a sua relação com o fortalecimento de práticas políticas e de constituição de direitos que transcendem os processos eleitorais e seus freqüentemente ambíguos e/ou contraditórios reflexos sobre a cidadania.

O tema dos direitos e da cidadania assume dimensão relevante no contexto deste referencial analítico, na medida em que permite aprofundar o significado do impacto e das transformações ocorridas na relação entre Sociedade civil e Estado desde meados da década de 80.

A esfera pública é o ponto de encontro e local de disputa entre os princípios divergentes de organização da sociabilidade; e os movimentos sociais se constituem nos atores que reagem à reificação e burocratização dos domínios de ação estruturados comunicativamente, defendendo a restauração das formas

de solidariedade postas em risco pela racionalização sistêmica. Assim, a existência de uma sociedade civil vitalizada, por sua vez, é apontada como garantia contra deformações da esfera pública e pressuposto da legitimidade dos consensos públicos que sejam consolidados nesse nível. A sociedade civil, com seu conjunto de associações voluntárias, independentes do sistema econômico e político-administrativo, absorve, condensa e conduz de maneira amplificada para a esfera pública os problemas emergentes na sua esfera.

A possibilidade de alterar a institucionalidade pública está associada às demandas que se estruturam na sociedade, e a esfera pública representa a construção da viabilidade ao exercício da influência da sociedade nas decisões públicas assim como coloca uma demanda de publicização no Estado. O que está em jogo é a necessidade de atualização dos princípios ético-políticos da democracia, onde o fortalecimento do tecido associacional potencializa o fortalecimento da democracia no resto das esferas da vida social. Segundo Putnam (1994) as práticas sociais que constroem cidadania representam a possibilidade de constituir-se num espaço privilegiado para cultivar a responsabilidade pessoal, a obrigação mútua e a cooperação voluntária. As práticas sociais que lhe são inerentes relacionam-se com a solidariedade, e no encontro entre direitos e deveres. A ampliação da esfera pública coloca uma demanda à sociedade em termos de obter uma maior influência sobre o Estado, tanto como sua limitação, assumindo que a autonomia social supõe transcender as assimetrias na representação social, assim como modificar as relações sociais em favor de uma maior auto-organização social (Cunill Grau, 1998).

#### b. Redefinição das relações Estado e Sociedade civil no Brasil

Os atores sociais que emergem na sociedade civil após 1970, à revelia do Estado, criaram novos espaços e formas de participação e relacionamento com o poder público. Estes espaços foram construídos, tanto pelos movimentos populares como pelas diversas instituições da sociedade civil que articulam demandas e alianças de resistência popular e lutas pela conquista de direitos

civis e sociais. Os movimentos não só tiveram papel relevante no estabelecimento de estruturas democráticas fundamentais propícias à participação popular, mas também exerceram um impacto substancial sobre as formações normativas do eleitorado, e portanto sobre a arena política formal. Ao gerarem novos elementos de conhecimento e de cultura, muitos movimentos imprimiram sua marca e orientaram sua ação pela defesa de práticas pautadas pela sua autonomia, pela necessidade de tornar visível a sua capacidade de auto-organizar-se e de desenvolver a democracia direta, transformando as carências do seu entorno de moradia em práticas reivindicatórias.<sup>2</sup>

Os anos 80 trazem uma complexidade crescente nas interações dos movimentos com os órgãos públicos e uma importância maior das assessorias especializadas e das articulações interinstitucionais. A crescente politização da esfera privada, permite a construção de novos padrões de valores, configurando freqüentemente uma vinculação ideológica e política entre a necessidade e seus condicionantes estruturais. A expansão do associativismo civil urbano sofre alterações desde o final dos anos 80, como resultado de dois aspectos não interdependentes: 1) a aceleração da crise econômica e 2) a perplexidade causada pela institucionalização. Na medida em que setores da oposição ascendem ao poder local, isto cria confusão quanto à concepção de participação. Deve, entretanto, ser registrada a multiplicidade de dinâmicas participativas nas estruturas de conselhos e colegiados criados a partir da Constituição de 1988, sendo que as agendas dos órgãos públicos contemplam crescentemente a interação com a sociedade civil. O fato diferenciador destas transformações é o fortalecimento de novas instituições, as mudanças no relacionamento do quadro de pessoal com os usuários e a nova mentalidade sobre a gestão da coisa pública, enquanto aspectos constitutivos de uma nova cultura política.

Nos anos 90, além das práticas participativas inovadoras que se institucionalizam cada vez mais, surgem novos movimentos baseados em ações

---

<sup>2</sup> Doimo (1995:47-48) desenvolve uma excelente reflexão sobre o perfil e o impacto dos movimentos e as polaridades interpretativas .

solidárias alternativas centradas em questões éticas ou de revalorização da vida humana.<sup>3</sup>

O processo de construção da cidadania é perpassado por paradoxos, na medida em que se explicitam três dinâmicas concomitantes - o reconhecimento e a construção das identidades dos distintos sujeitos sociais envolvidos, o contexto da inclusão das necessidades expressas pelos distintos sujeitos sociais e a definição de novas agendas de gestão, notadamente quanto à extensão dos bens a amplos setores da população. Isso inclui a participação ativa no processo público (as responsabilidades da cidadania) e nos aspectos simbólicos e éticos apoiados em fatores subjetivos que conferem um sentido de identidade e de pertencimento, caracterizando um sentido de comunidade. Além disso, o complexo processo de construção de cidadania enquanto manifestação aberta das exigências de respeito e ampliação aos direitos de cidadania e à demanda simbólica de um sentido de pertencimento apoiado nas identidades coletivas, representa, de um lado, a articulação entre os requisitos da governabilidade e da representação, e de outro, a participação.

A participação dentro da perspectiva de um novo partilhar do processo decisório pode ser vista como um “encontro” entre categorias sociais, classes, grupos de interesse, incluindo uma ampla gama de interações. Ao ver a participação como um “encontro”, pode se observar a natureza freqüentemente não participativa das instituições hegemônicas, assim como a transformação ou mudança das estruturas de poder como indicadores de uma prática participativa exitosa, levando em consideração os custos e benefícios para cada uma das partes envolvidas (Wolfe e Stiffel, 1994).

### c. Participação: dinâmicas contraditórias, tensões e limites

No contexto da transição pós-democrática no Brasil e pelas pressões de uma sociedade civil mais ativa e mais organizada, foram sendo criados novos espaços públicos de interação, mas principalmente de negociação. Nesse contexto a participação cidadina emerge, principalmente como referencial de

---

<sup>3</sup> Dentre destes destaca-se A Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida. Sobre o tema ver,

rupturas e tensões, e as práticas participativas associadas a uma mudança qualitativa da gestão, assumem visibilidade pública e repercutem na sociedade.

No Brasil, o tema das políticas sociais e das desigualdades sociais deve ser analisado enquanto elemento constitutivo da cidadania de sujeitos sociais coletivos. As transformações político-institucionais, e a ampliação de canais de representatividade dos setores organizados para atuarem junto aos órgãos públicos; enquanto conquista dos movimentos organizados da sociedade civil, mostram a potencialidade de construção de sujeitos sociais identificados por objetivos comuns na transformação da gestão da coisa pública, associado à construção de uma nova institucionalidade. (Jacobi, 1996).

O contexto da emergência de políticas públicas pautadas pelo componente participativo, está relacionado com as mudanças na matriz sócio-política a partir de um maior questionamento sobre o papel do Estado como principal agente indutor das políticas sociais.<sup>4</sup> A noção de participação é pensada principalmente da ótica dos grupos interessados, e não apenas da perspectiva dos interesses globais definidos pelo Estado, abrindo a possibilidade de pensar a articulação entre a implantação de práticas descentralizadoras e uma engenharia institucional que concilia participação com heterogeneidade, formas mais ativas de representatividade que reforçam a reciprocidade face à dimensão de organização molecular da sociedade.

A formulação mais recorrente está estruturada em torno do aprofundamento do processo democrático, e do seu impacto na ampliação da capacidade de influência sobre os diversos processos decisórios em todos os níveis da atividade social e das instituições sociais. Nesse sentido, a participação social se caracteriza como um importante instrumento de fortalecimento da sociedade civil, notadamente dos setores mais excluídos; na medida em que a superação das carências acumuladas depende basicamente da interação entre agentes públicos e privados no marco de arranjos sócio-institucionais

---

Jacobi (1996) que desenvolve análise sobre cinco estudos de caso.

<sup>4</sup> A estratégia proposta pela CEPAL em documentos publicados nos anos 80 reconhecem a necessidade de adequar o Estado aos desafios de uma nova estratégia de inclusão nos processos sócio-políticos dos cidadãos na qualidade de cidadãos plenamente participativos (Cunill-1991).



estratégicos. A participação social se enquadra no processo de redefinição entre o público e o privado, dentro da perspectiva de redistribuir o poder em favor dos sujeitos sociais que geralmente não tem acesso. Trata-se de pensar o ordenamento das diferenças dentro do marco de questionamento sobre o papel do Estado enquanto regulador da sociedade.

A participação representa sempre a combinação entre o ambiente político que a permeia e a vontade individual de participar, sendo que estas derivam das múltiplas formas e possibilidades e da densidade do próprio processo. A noção de participação está direta e inevitavelmente vinculada a condições específicas e a condicionantes político-institucionais, que produzem uma complexa conjunção de fatores que permeiam cada dinâmica social. O contexto político, social e econômico e as características específicas dos grupos de indivíduos que se organizam, constituem as forças motrizes da participação (Merino, 1994).

As normas de participação dos cidadãos, por sua vez, devem definir obrigações públicas e mecanismos legais, criando, na medida do possível, condições para a existência de uma engenharia institucional composta por um espectro diversificado de instâncias tais como: entidades de interesse municipal, conselhos consultivos da cidade e dos distritos, iniciativas dos cidadãos e consultas populares.

A concepção conciliar passa a ter uma presença crescente no Brasil a partir da legitimação do papel inovador dos diversos tipos de conselhos, enquanto facilitadores da presença da sociedade civil na gestão pública. A institucionalização da participação ampliada ou neocorporativa ocorre através da inclusão de organizações comunitárias e movimentos populares nos conselhos populares e fóruns, dentre os principais, representando também um avanço na promoção do exercício efetivo de uma cidadania ativa.

Um dos maiores desafios que se coloca é o de propor alternativas às práticas de gestão, em que o peso da participação popular atue como referencial e fator de questionamento da recorrência dos problemas da administração pública face à questão dos recursos humanos. O que se verifica é que a implementação

de propostas de participação, com algumas exceções, tem esbarrado numa somatória de entraves, dentre os quais se destacam a falta de agilidade nas decisões, o pouco compromisso do corpo de funcionários e principalmente a ausência de critérios de representação e canais administrativos que garantam o suporte institucional à interação com os grupos mais organizados e com os movimentos populares.

A consolidação de propostas participativas, representa a potencialização e a ampliação de práticas comunitárias, através do estabelecimento e ativação de um conjunto de mecanismos institucionais que reconheçam direitos efetivamente exercíveis e estimulem estratégias de envolvimento e co-responsabilização. Nesse sentido, um dos maiores desafios de uma proposta participativa ampliada é o de garantir a definição de critérios de representação, de forma a impedir, tanto a sua manipulação por grupos guiados por interesses particularizados, assim como a possibilidade da sua instrumentalização pela administração pública.

A ampliação da esfera pública, reforçando a participação cidadã, potencializa a democratização da sociedade, e para isto torna-se importante que ocorra uma soma-positiva entre Estado e sociedade civil, considerando-se que estas operam diferenciadamente. A fragilidade institucional que caracteriza o Estado e a sociedade civil no Brasil, se explicitam pela prevalência de uma dinâmica marcada pela apropriação privada do público, e a erosão da qualidade de cidadania.

Uma efetiva participação cidadã requer o que Cunill Grau (1998) denomina de princípios para o desenvolvimento da legitimidade democrática: a igualdade política, o pluralismo político, a deliberação e a solidariedade. Assim, pode se afirmar que apesar de alguns avanços, uma participação cidadã associada com um projeto de ampliação da esfera pública dependem da capacidade de cada sociedade de ampliar a institucionalidade pública, assim como de fortalecer a comunidade cívica, tomando como base os argumentos de Putnam (1994).

d. Participação e controle social na política pública de Educação : o desafio de superar a lógica tradicional e de construir uma nova institucionalidade – o caso do município de São Paulo (1989-1992)

No geral, as experiências de gestão educacional nos municípios brasileiros, representam um fiel retrato da lógica tradicional de gestão, onde o Executivo se constitui no espaço privilegiado das decisões exercendo uma função catalisadora pouco inovadora. As dificuldades na cooperação entre Estado e Município impedem a ampliação do poder local na gestão, o que é reforçado pela inoperância das instâncias participativas refletindo a prevalência dos canais informais e da lógica da cultura política tradicional destas administrações . Durante a gestão Luiza Erundina (1989-1992), embora não tenha tido um projeto plenamente estruturado sobre como viabilizar a participação popular nos diversos aspectos da administração municipal, existiu vontade política de incorporar a participação da população nas diversas instancias criadas para a tomada de decisões.<sup>5</sup>

O ponto de partida da gestão era o programa de governo apresentado na campanha baseado numa proposta “democrática e popular de governo” centrado num compromisso de inverter prioridades, reorientando os investimentos públicos de modo a atender prioritariamente as necessidades e os direitos sociais dos setores mais carentes da população. A gestão se inicia com a intenção de governar a partir de uma proposta fortemente ancorada no ideário político-partidário presente na campanha eleitoral centrado no estímulo e apoio às iniciativas da população, com o objetivo de criar Conselhos Populares autônomos, mas também como resultado de uma concepção predominante nos setores populares mais organizados. Entretanto, a argumentação confusa em torno do relacionamento entre a Administração Municipal e os Conselhos Populares deu espaço para a emergência de posições marcadas por forte viés conservador, promovendo um clima de hostilidade de diversas forças sociais face ao Executivo

---

<sup>5</sup> Segundo Couto e Abrúcio (1995) a opção preferencial do PT era a instauração de formas de participação popular que lograssem substituir-se à barganha parlamentar.

nos primeiros meses de gestão. Existe, principalmente nos dois primeiros anos de governo uma dificuldade do partido em aceitar a necessária autonomia da Administração, gerando focos de tensão e desentendimento, na medida em que se explicita uma contradição com o significado de ser governo de um coletivo social e politicamente múltiplo e diverso.

As formulações bastante erráticas das estratégias de participação<sup>6</sup> pela Administração, provocam uma quebra de expectativa dos setores populares mais organizados e dos grupos políticos mais próximos do Executivo que tiveram papel muito importante na vitória de Luiza Erundina, e guardavam uma expectativa de converter-se em seu principal sustentáculo, face aos pressupostos de democratização propostos desde a campanha e mantidos no início da gestão, como resultado de uma cultura partidária, caracterizada por um misto de voluntarismo e autocentrismo.

Para a Administração fica mais claro, com o passar do primeiro ano de gestão, a necessidade de não criar falsas expectativas, e principalmente a percepção de que a consolidação de instâncias de participação decorre de um longo processo de fortalecimento de uma engenharia institucional de complexa ativação e implantação. Ocorre uma reciclagem, e com o andamento da gestão foi ficando claro que os Conselhos Populares não são uma panacéia, mas um componente inovador, embora não contemplem o conjunto da cidadania. Verifica-se do lado do Executivo, uma preocupação de reduzir ao máximo o voluntarismo, o espontaneísmo e a aleatoriedade das práticas participativas, onde se registra um acúmulo bastante limitado de experiências, e procura implantar uma dinâmica participativa mais realista e adequada aos limites que existem para promover avanços nesta questão. A Administração não só se recicla, mas muda de atitude face ao rol dos Conselhos Populares na sua relação com o Executivo, mostrando tratar-se de formas totalmente autônomas que independem da dinâmica organizacional da administração e cuja viabilização decorre, pura e

---

<sup>6</sup> A experiência de governo na maioria das administrações petistas, tanto nas que foram reeleitas como naquelas que foram derrotadas em 1992, mostra a visão pouco realista que existia em torno da participação - a panacéia dos Conselhos Populares.

exclusivamente da capacidade de aglutinação de forças por parte da população em cada bairro ou região.

A iniciativa de abrir canais de participação cria espaço para um importante questionamento da relação entre Estado e Sociedade. Em primeiro lugar faz emergir a necessidade da comunidade, através de suas formas organizativas e representativas, enfrentar sua relação com as propostas de participação implantadas pela Administração, dentro do conceito de democratizar e inovar na gestão da coisa pública. As dinâmicas de participação implantadas possibilitam um aumento do grau de informação sobre o funcionamento dos serviços e da Administração. Isto reforça a sua razão de ser enquanto instâncias com bases setoriais e territoriais, de concretização de um exercício de controle mais permanente e consistente da coisa pública pelos usuários, e representa uma referência de inovação e de construção de novas identidades dos atores sociais envolvidos.

Um balanço da gestão Luiza Erundina, permite observar que a experiência participativa não se deu sem contradições e ambigüidades. Frequentemente ocorreram tensões em virtude da resistência de diversos movimentos a integrar-se na lógica da institucionalização. Isto representa, na maioria das vezes, um escamoteamento de suas fragilidades e conflitos internos e uma explicitação das suas dificuldades organizacionais de garantir práticas de representação adequadas, no sentido de contrapor-se às potenciais distorções nas instâncias de participação implantadas pela Administração.

Entretanto, o que se observa é que frequentemente, face à imprecisão existente quanto ao papel dos diversos atores intervenientes nas instâncias participativas, ocorre uma redução da eficácia da participação dos grupos menos contestadores. Nos Conselhos de Educação ocorrem tensões entre os perfis de participação, refletindo a contraposição entre os que fazem demandas setoriais de curto prazo e os que apresentam objetivos estratégicos de médio e longo prazo. A institucionalização da participação é permeada de dificuldades, decorrentes da heterogeneidade dos grupos comunitários e associativos, complexificando os problemas de representação e cria tensões quanto aos critérios de escolha,

acirrando a concorrência e trazendo à tona a pressão dos grupos organizados reforçando práticas neocorporativas, provocando, freqüentemente, um esvaziamento destes mecanismos de decisão coletiva.

A metamorfose que se opera quanto ao papel dos Conselhos Populares revela as mudanças que se processam na Administração no decorrer da gestão. O discurso que prevalece acentua a importância da convergência de práticas, da socialização da política, do caráter oscilante da participação, da importância da institucionalidade, da convivência com o sistema representativo existente e da necessidade de governar para toda a cidade.

As dificuldades de institucionalizar as propostas nas áreas de educação e saúde, e o seu baixo enraizamento junto à população usuária, facilitaram o esvaziamento pela administração Paulo Maluf, das ações de governo implantadas pela gestão do PT centradas na democratização das políticas públicas de corte social que apontam para a viabilidade da descentralização levar à democratização, por aproximar o governo da população. Isto revela que a dimensão voluntarista é superada pela realidade dos fatos, mostrando a complexidade de modificar uma cultura burocrática, clientelista e centralizadora baseada numa lógica cooptativa.

Nossa análise do caso de São Paulo mostra o desafio que se coloca para garantir a eficácia e continuidade de políticas públicas de caráter progressista, é de reforçar os meios para envolver e manter o interesse da população e dimensionar adequadamente os arranjos institucionais. A sua descontinuidade reforça o argumento, que gestão democrática e participação popular, requerem uma forma combinada de fortalecimento das formas de organização da sociedade civil, uma mudança na correlação de forças, uma transformação qualitativa dos padrões de gestão, enfim um processo real de democratização do Estado e da sua gestão. Esta transformação requer o que Arato e Cohen (1994) definem como a existência de uma sociedade civil organizada, diferenciada e adequadamente defendida, capaz de influenciar o Estado e que tem condições de garantir a manutenção de direitos essenciais e de monitorar e influenciar os processos que

se regulam pela lógica sistêmica. Mas também mostra que os processos são lentos, e não necessariamente unidirecionais.

#### e. Considerações Finais

O complexo processo de construção da cidadania no Brasil num contexto de agudização das desigualdades, é perpassado por um conjunto de questões que necessariamente implicam, na superação das bases constitutivas das formas de dominação e de uma cultura política baseada na tutela, no clientelismo e no patrimonialismo político. O desafio da construção de uma cidadania ativa, se configura como elemento determinante para a consolidação de sujeitos-cidadãos que portadores de direitos e deveres assumem a sua convicção pela abertura de novos espaços de participação, enquanto componente essencial de ruptura com a lógica que os faz permanecerem excluídos e dependentes das fórmulas tradicionais que prevalecem na vida política brasileira.

A constituição de cidadãos, enquanto sujeitos sociais ativos, se consubstancia a partir da transformação das práticas sociais existentes e na sua substituição pela construção de novas formas de relação, que tem na participação um componente essencial. A participação da sociedade civil na gestão pública introduz uma mudança qualitativa na medida em que incorpora outros níveis de poder além do Estado. Isto configura o que Held (1987) caracteriza como um direito ao auto-desenvolvimento que pode ser alcançado numa sociedade participativa que contribui para a formação de uma cidadania qualificada.

A efetiva participação da população nos processos decisórios, como é o caso Orçamento do Participativo<sup>7</sup>, que vem se constituindo como um mecanismo ampliado de engajamento da sociedade na gestão das políticas públicas, requer

---

<sup>7</sup> O Orçamento Participativo foi criado no primeiro ano de governo e desde o início existiu uma preocupação da Administração em articular e compensar tanto os objetivos-carências como os aspectos marcados pela subjetividade que é inerente a um processo participativo. O regulamento é uma peça central porque inibe as práticas clientelistas. A implantação foi muito difícil, notadamente pela falta de recursos para investimento. A partir de 1989/90 com base numa profunda reforma tributária concomitante a outras medidas de saneamento financeiro verifica-se um fortalecimento do processo. Atualmente o processo está

um esforço crescente de institucionalização da possibilidade de atendimento das demandas em bases negociadas. Trata-se de processar demandas e pressões e de implementar mecanismos formais que contemplem, tanto os setores organizados e mobilizados estimulando sua adequação à institucionalidade respeitando a autonomia e a auto-organização, como de envolvimento dos setores desorganizados. Isto está sendo construído dentro de uma lógica que não está apenas permeada pelo imediatismo e o utilitarismo, mas por uma radicalização da democracia que alargando os direitos de cidadania no plano político e social constrói efetivamente novas relações entre governantes e governados. Este processo de gestão através do ingresso da cidadania organizada na máquina do Estado, possibilita conhecer seu funcionamento e seus limites e estimula a construção de uma relação de co-responsabilização e de disputa, visando produzir consensos cada vez mais qualificados.

A muito difundida experiência do Orçamento Participativo em Porto Alegre está diretamente vinculada com a capacidade que a administração local tem de criar canais legítimos de participação, combinando elementos da democracia representativa e de democracia participativa. A participação adquire uma linguagem e uma prática de ruptura com o corporativismo territorialmente determinado, com ênfase numa lógica presidida por uma abordagem universal da cidade.

As dimensões diferenciadas de participação mostram a necessidade de superar ou conviver com certos condicionantes sócio-políticos e culturais, na medida em que o salto qualitativo começa a ocorrer a partir de diferentes engenharias institucionais, pensando a participação como um método de governo que pressupõe a realização de certas pre-condições necessárias à sua viabilização no nível do possível, dadas as características da cultura política brasileira.

Os complexos e desiguais avanços revelam, que as engenharias institucionais, baseadas na criação de condições efetivas para multiplicar

---

legitimado e consta da agenda pública como mola propulsora do processo decisório da ação governamental (Jacobi,1996: 3-6).



experiências de gestão participativa que reforçam o significado da publicização das formas de decisão e de consolidação de espaços públicos democráticos, ocorrem pela superação das assimetrias de informação e pela afirmação de uma nova cultura de direitos. Estas experiências que denominamos inovadoras, fortalecem a capacidade de crítica e de interveniência dos setores de baixa renda através de um processo pedagógico e informativo de base relacional, assim como a capacidade de multiplicação e aproveitamento do potencial dos cidadãos no processo decisório dentro de uma lógica não cooptativa. Isto mostra que existem condições favoráveis para cidadanizar a política, deslocando seu eixo do âmbito estatal para o cidadão.

Entretanto, estas experiências que inovam na relação entre Estado e Sociedade Civil ainda estão longe de representar um paradigma de significativa repercussão no atual quadro brasileiro, principalmente em virtude da falta de vontade política dos governantes e da fragilidade do tecido associativo. Os grupos organizados que interagem e pressionam, representam iniciativas fragmentárias que não atingem o cerne de uma sociedade refratária a práticas coletivas.<sup>8</sup> A realidade brasileira é marcada por configurar um contexto de baixa institucionalização onde a maioria da população pouco se mobiliza para explicitar sua disposição de utilizar os instrumentos da democracia participativa visando romper com o autoritarismo social que prevalece, além do fato da maioria das organizações sociais serem ou relativamente frágeis ou extremamente especializadas, tendendo a estabelecer relações particularizadas e diretas com a administração pública local.

Os desafios para ampliar a participação estão intrinsecamente vinculados à predisposição dos governos locais de criar espaços públicos e plurais de articulação e participação, nos quais os conflitos se tornam visíveis e as diferenças se confrontam, enquanto base constitutiva da legitimidade dos diversos interesses em jogo. A superação das barreiras sócio-institucionais potencializa uma efetiva democratização da gestão assim como o estímulo à co-responsabilização na defesa do interesse geral. A cidadania exige cada vez mais

novas formas de organização do Estado, notadamente o fortalecimento de uma esfera pública que seja em essência agregadora de novos arranjos institucionais que suscitem e estimulam práticas pluralistas integrativas para a participação cidadã.

Trata-se de criar as condições para a ruptura com a cultura política dominante e para uma nova proposta de sociabilidade baseada na educação para a participação.

---

<sup>8</sup> Santos (1993) desenvolve uma provocante reflexão ( notadamente no capítulo III - Fronteiras do Estado Mínimo) sobre as mazelas da cultura política brasileira e as barreiras a uma participação mais ativa .

## **BIBLIOGRAFIA**

ARATO, A. e COHEN, J. 1994.- “Sociedade civil e teoria social “ in: AVRITZER,L. *Sociedade civil e Democratização*. Del Rey, Belo Horizonte.

CUNILL GRAU, N. 1998. *Repensando o público através da sociedade*. Editora Revan/ENAP. Rio de Janeiro.

JACOBI, P. (1996).- *Ampliação da Cidadania e Participação- Desafios na Democratização da Relação Poder Público/Sociedade Civil no Brasil*. Tese de Livre Docência. Faculdade de Educação-Universidade de São Paulo.

NAVARRO, Z. 1999.- “Democracia e controle social de fundos públicos- o caso do “ orçamento participativo” de Porto Alegre (Brasil)” :293-334. BRESSER PEREIRA, L.C. e CUNILL GRAU (orgs.). *O Público Não-Estatal na Reforma do Estado*. Editora da Fundação Getulio Vargas/CLAD, Rio de Janeiro.

PUTNAM, R. 1994. *Making Democracy Work*. Princeton University Press, New Jersey.

WOLFE, M. e STIEFEL, M. 1994.- *A Voice for the Excluded -Popular Participation in Development : Utopia or Necessity?* UNRISD/Zen Books, Londres.