



Caderno CRH

ISSN: 0103-4979

revcrh@ufba.br

Universidade Federal da Bahia

Brasil

da Glória Gohn, Maria

POLÍTICAS PÚBLICAS E PROCESSOS DE EMANCIPAÇÃO: impactos da globalização econômica  
na realidade brasileira

Caderno CRH, vol. 19, núm. 48, septiembre-diciembre, 2006, pp. 537-549

Universidade Federal da Bahia

Salvador, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=347632170012>

- ▶ Como citar este artigo
- ▶ Número completo
- ▶ Mais artigos
- ▶ Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe , Espanha e Portugal  
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

# **POLÍTICAS PÚBLICAS E PROCESSOS DE EMANCIPAÇÃO: impactos da globalização econômica na realidade brasileira**

*Maria da Glória Gohn*

## **APRESENTAÇÃO**

Este trabalho objetiva refletir sobre os impactos da globalização nas políticas públicas no Brasil e avaliar os espaços de construção dessas políticas, assim como outras possibilidades de políticas socioculturais com sentido emancipador. Inicialmente, será feito um retrato geral dos efeitos da globalização na última década, nos campos da economia, da política, da cultura e do social. A seguir, focaliza-se como esses efeitos têm alterado o papel do estado e a gestão das políticas públicas no Brasil. Esse processo é analisado em sua dupla dimensão: como resposta aos efeitos e às novas exigências da economia globalizada e como resposta às pressões advindas da sociedade civil organizada. Essa segunda dimensão tem gerado um alargamento da esfera pública. Nossa meta é compreender a natureza dessas mudanças e avaliar o significado das novas formas de participação de setores da sociedade civil organizada.

Sabe-se que as formas de gestão compartilhada, ou participação cidadã, foram conquistas dos grupos e movimentos sociais organizados da

sociedade civil, desde os anos 70, ainda na fase do regime militar, que lutaram para democratizar o estado e seus aparelhos. O processo não foi linear, cumulativo ou evolutivo; foi sempre tensionado, com avanços e recuos, e bastante diferenciado nas regiões brasileiras, em termos de tempo histórico e territoriais, segundo a correlação das forças políticas locais. Após mais de uma década dessas experiências de participação nas estruturas colegiadas de gestão compartilhada de políticas públicas, já existe material suficiente para avaliar o caráter e a natureza dessa participação, indagando-se: qual o sentido dessas experiências, qual a qualidade da participação para os setores que dela participam, e em que medida essas formas estão apontando para processos de emancipação desses setores, ou em que medida está apenas reafirmando políticas de inclusão integradora ou conservadora. Temos como suposto que o que foi conquistado com lutas e movimentos sociais nos anos 70/80, inscrito em leis em 1988, regulamentado em conselhos gestores ao longo dos anos 90 e estruturado em espaços de gestão pública denominados novas esferas públicas, não pode ser perdido ou desvirtu-

ado em canais de legitimação de políticas excludentes. Isso tudo remete à necessidade de se repensar o tema da participação e da emancipação de um grupo, um setor, um povo, dos indivíduos em suma. Qualquer reforma política deve partir desses patamares: o que é participar da gestão pública de forma autônoma e como se constroem processos de emancipação de grupos em situação de exclusão social.

O pressuposto geral que sustenta a abordagem teórica adotada neste texto considera a participação da sociedade civil como um indicador fundamental não apenas para a democratização da sociedade e das políticas públicas, mas para o crescimento qualificado e o desenvolvimento do País. A sociedade civil organizada faz diagnósticos espontâneos e prognósticos, cria soluções e alternativas, colabora na solução dos problemas, gera inovações – especialmente onde as máquinas burocráticas emperram. Ou seja, ela gera recursos de toda ordem, cria e aproveita oportunidades políticas, traduz práticas e experiências culturais em ações coletivas, cria identidades a partir de suas diferenças. A comunidade local não tem o capital financeiro para solucionar seus problemas, mas sabe administrar com eficiência os recursos que lhes são disponibilizados nos projetos e parcerias públicas. Sendo assim, os pressupostos básicos que dão sustentação a este texto são:

- Uma sociedade democrática só é possível pela via da participação dos indivíduos e de grupos sociais organizados.
- Não se muda a sociedade apenas com a participação no plano local, micro, mas é a partir do plano micro que se dá o processo de mudança e transformação na sociedade.
- É no plano local, especialmente num dado território, que se concentram as energias e forças sociais da comunidade que constituem o poder local. É no âmbito do local que ocorrem as experiências, pois ele é a fonte do verdadeiro capital social, aquele que nasce e se alimenta da solidariedade como valor humano. O local gera capital social quando produz autoconfiança nos indivíduos de uma localidade, para que superem suas

dificuldades. Junto com a solidariedade, o local gera coesão social e forças emancipatórias, fontes para mudanças e transformação social.

- É no território local que se localizam instituições importantes no cotidiano de vida da população, como as escolas, os postos de saúde etc. Mas o poder local de uma comunidade não existe a priori: tem de ser organizado e adensado, em função de objetivos que respeitem as culturas e diversidades locais, que criem laços de pertencimento e identidade sociocultural e política. Mas o local também condensa forças político-sociais conservadoras, que não estão interessadas no crescimento qualitativo. Muitas vezes essas forças arregimentam grupos da população para apropriarem-se de espaços públicos, como os conselhos gestores, para atuarem segundo seus interesses particularistas. Por isso, o local não é o espaço da “bondade”, algo puro, como uma comunidade original (Bauman, 2001). O local pode conter também espaços impeditivos aos projetos de emancipação dos setores excluídos.

Há outras premissas básicas deste texto, relativas à participação da e na sociedade civil. Essa participação na esfera pública, via conselhos e outras formas institucionalizadas, não visa substituir o Estado, mas lutar para que ele cumpra seu dever, propiciando educação, saúde e demais serviços sociais com qualidade, e para todos. Tal participação deve ser ativa e considerar a experiência de cada cidadão que nela se insere e não tratá-los como corpos amorfos a serem enquadrados em estruturas prévias, num modelo pragmatista ou utilitarista. Dewey já dizia que só é experiência o que refletimos, o que aprendemos, o que se sedimenta na memória. É aquilo que vêm alimentar o sonho, a utopia, a esperança, a ilusão.

Por tudo isso, consideramos que é preciso repensar o funcionamento das estruturas de participação social hoje existentes no Brasil, de modo que elas possam ser espaços para um controle social efetivo, visando à democratização do poder e à construção de processos emancipatórios que abram caminho para um novo modelo de desenvolvimento social, com crescimento qualificado da econo-

mia, geração de emprego, e desenvolvimento sociocultural do povo brasileiro em geral. Não é mais possível participar de estruturas de gestão pública que legitimam políticas sociais excludentes, compensatórias e assistencialistas. A emancipação tem de voltar à agenda sociopolítica como horizonte de mudança e transformação social. Os novos atores de coletivos organizados, que adentraram como protagonistas nas esferas públicas após os anos 90, precisam se transformar em sujeitos críticos e atuantes, co-partícipes de processos que apontem para a construção efetiva de políticas sociais públicas e emancipatórias.

## O ESTADO BRASILEIRO E A GLOBALIZAÇÃO

Sabemos que a história brasileira tem se caracterizado pela existência de desigualdades e de diferentes tipos de exclusão – econômica, racial, social e cultural – na maioria de sua população. Nas últimas décadas, para agravar esse cenário, impôs-se um modelo econômico fundamentado em concepções neoliberais, no qual as políticas públicas priorizam os direitos civis e políticos, em detrimento dos direitos econômicos, sociais e culturais. O resultado tem sido um cenário de pobreza e de enorme concentração da riqueza, configurando o Brasil como detentor de uma das maiores desigualdades de renda do mundo e um dos piores índices de Desenvolvimento Econômico Humano (IDH), a despeito de alguns avanços alcançados na última década em relação à diminuição nos índices de pobreza. As grandes cidades constituem, na atualidade, o centro da questão e da crise social brasileira. Nelas, programas sociais como o Bolsa Família têm tido pouco impacto, embora tenham reduzido os índices de miséria nos bolsões do Norte e Nordeste do país, no período 2003-2006.

Ianni (1995), há mais de dez anos, já nos alertava que a globalização é o cenário do desenvolvimento desigual. Ela é problemática e contraditória, dissolve espaços e tempos, impondo ao indivíduo padrões e valores desconhecidos. Ela

alterou a rotina da economia, da política, da vida das pessoas e interferiu fortemente na cultura, em suas múltiplas dimensões. Vejamos rapidamente cada um desses campos.

Na economia, a globalização trouxe fusões de empresas, quebra de barreiras das fronteiras nacionais, desorganização dos mercados locais, invasão de produtos estrangeiros nas economias nacionais emergentes – quebrando pequenas empresas e promovendo reengenharias nos locais de trabalho – o que resultou em desemprego e redefinição da política de cargos e salários. Aquelas que conseguem se manter nos empregos com carteira assinada estão trabalhando em dobro e não têm mais garantias ou perspectivas de lá permanecerem ao longo de uma carreira. A grande maioria dos empregados está em postos precários, sem direitos sociais, ou na informalidade. Trabalham, mas não têm emprego propriamente dito, ou buscam saídas numa outra economia, como as cooperativas da economia solidária. Criou-se um fosso entre os empregos altamente especializados – nas áreas de comunicação, informática e outras –, eixos centrais do atual modelo de acumulação, e a grande maioria das ocupações, sem perfil definido, nas quais o trabalhador tem de estar pronto para assumir qualquer tarefa. Como observou Perry Anderson:

A nova concepção econômica imposta pelo neoliberalismo reinterpreta o processo histórico de cada país: os vilões do atraso econômico passam a ser os sindicatos e junto com eles, as conquistas sociais e tudo que tenha a ver com a igualdade, com a equidade e com a justiça social (Anderson, 1996, p. 22).

Os indivíduos são condicionados a acreditar que somente a inserção do país no mercado mundial, via a completa quebra de fronteiras e regras de reciprocidade nas trocas internacionais, será capaz de se modernizar o aparelho estatal, aumentar a produção e trazer melhores condições de vida. A globalização econômica cria um mundo mais abastado para alguns, à custa da pobreza crescente de outros. Ela é responsável pela globalização crescente da pobreza.

Na política, os Estados nacionais perderam grande parte de sua soberania. Seus governos foram os próceres na implementação das políticas neoliberais. Desconstruiu-se a esfera pública, que se misturou com os interesses privados. Não importa ao neoliberalismo outros modelos de desenvolvimento, que não o de um Estado mínimo, privatizante, de exclusão social, insensível à generalização da pobreza. Os indivíduos empobreceram econômica e politicamente (Emir Sader, 1995).

Resulta que o papel principal do Estado, com a globalização, tem sido o de formulador de políticas e projetos compensatórios, voltados para criar uma rede de proteção social para aqueles segmentos sociais que atingiram o estágio de vulnerabilidade completa no mapa da exclusão social. Mas esses projetos não criam condições para a auto-emancipação das comunidades, pois são focados no consumo básico, na distribuição de bolsas em dinheiro, não geram emprego e mantêm o estado assistencialista. No Brasil, é o *Bolsa Família*, no Chile é o *Chile Solidário*, na Argentina é o *Jefes y Jefas de Hogar*, no Peru é o *Juntos* e no México *Oportunidades* etc. Todos eles foram proclamados como políticas para diminuir a desigualdade social na América Latina e foram apresentados, há poucos anos atrás, com o argumento de serem indutores da inclusão social. O sonho de mudança e de transformação social em direção a um processo ou projeto emancipatório ficou cada vez mais difícil de se atingir. As políticas têm sido de adaptação dos estados nacionais às determinações do capital internacional. O Estado passou a ser o implementador de projetos previamente planejados, frutos de acordos e pactos internacionais. Por isso, as agendas das reuniões de cúpulas internacionais são tão importantes, e o movimento antiglobalização há muito já percebeu isso. Lá é que se decidem os eixos referenciais de trabalho dos governos.

A grande tarefa do Estado, com a globalização, passou a ser a de criar soluções para o país se inserir no mundo da economia globalizada e a de ser o gestor de programas preconizados nos acordos. Ele não se dedica mais a políticas públi-

cas, no sentido amplo do termo, aquelas que deveriam contemplar o bem comum, a sociedade como um todo, a universalização dos direitos. O estado fortalece apenas as ações táticas e imediatistas. Não há planejamento de longo prazo. Não há estratégias não imediatas. Os acordos e as alianças são feitos e refeitos diariamente. Não há projeto estratégico de mudança.

Na linguagem dos políticos, a economia se reduz a questões técnicas do mercado financeiro. Questões de ordem quantitativas e técnicas. Termos como “governabilidade” e responsabilidade” entraram no jargão oficial para justificar uma nova racionalidade moderna dos administradores. O interessante é que se fala e se clama pela descentralização administrativa, mas, de fato, o que há é uma grande centralização das decisões macroeconômicas que irão permear todo o tecido da vida econômica da sociedade. Disso tudo resultam ações onde se destacam o pragmatismo, o tecnicismo, a ausência dos sonhos para construir alternativas. A faceta do Estado a serviço do capital é visível: a grande preocupação é com os superávits, o pagamento dos juros da dívida, o fluxo de caixa. Proclamam-se os bons resultados da economia, apresentados como aumento das exportações, investimentos externos no País etc. Mas, se a economia está tão bem, porque o povo está mal? Porque há ainda altos índices de desemprego? Por que a desigualdade social é tão gritante e não tem se alterado significativamente para índices menores? Há quase dez anos atrás o saudoso René Dreifuss dizia:

Hoje precisamos de uma nova concepção acerca da transformação social e da prática política. Necessitamos de práticas diferenciadas, flexíveis, desenvolvimentistas, simultaneamente local e global (Dreiffuss, 1996, p. 153).

O que se constata é que o que vai bem mesmo é o grande capital. A moeda estrangeira que entra no país não é para dinamizar a produção, para gerar empregos. Ela vai para o mercado financeiro, para o paraíso dos lucros auferidos com os altos juros pagos no mercado financeiro, lastreados por títulos do governo. Os altos índices de exportação se explicam, de um lado, porque a conjun-

tura internacional tem propiciado algumas brechas no mercado globalizado. Mas o aumento das exportações se deve mais a um aumento quantitativo do que qualitativo. Com o câmbio baixo, tem-se de exportar mais para gerar a mesma receita. E muitos pequenos e médios empresários têm enfrentado muitas dificuldades nesse processo. Alguns exportam para manter os espaços que conquistaram, mas com lucros reduzidíssimos. Algumas áreas do setor agrícola são as que mais têm sofrido nesse cenário. O que é gerado disso tudo não é revertido em melhoria técnica, ou abertura de novos postos de trabalho. Ou seja, os números não falam por si próprios. É preciso qualificá-los e nomear quem são os ganhadores desse apregoado ciclo de bem-aventurança que dizem existir.

Do ponto de vista da cultura, como o capital não tem compromisso com o lugar, com os territórios locais, a sua tendência é ser algo como um furacão: aonde chega destrói tudo. O território local é o lugar da memória, da cultura, da religião, das tradições, de uma língua, um dialeto, uma etnia, um povo específico em suma. A globalização separa a economia da cultura. Divide-se o mundo em áreas de domínio e tenta-se impor uma cultura global, vista como sinônimo de consumo, de mercado, de acesso, distribuição e consumo de marcas, grifes e logotipos. O antigo grande sonho de “abrir” um negócio próprio, que motivava migrantes em busca de sucesso no Sul e Sudoeste do Brasil, acabou-se, transformando-se em sonho das camadas médias de altas rendas abrir uma “franchise”, de uma dada grife.

A globalização não tem preocupação com a preservação do mundo cultural do indivíduo. O neoliberalismo, por sua vez, exige diversidade mercadológica, quer um indivíduo desenraizado culturalmente e aposte na possibilidade de aliená-lo politicamente. Os direitos culturais de amplas maiorias são apresentados como direitos monitorados, concedidos, de grupos específicos. Só a partir dos direitos pode-se falar em políticas emancipatórias. Só a partir dos direitos pode-se reformular a agenda econômica e resgatar a cultura.

Ética, moral, sonhos, desejos, felicidade etc.

são necessidades do ser humano, não do capital. Como tal, não podem ser concedidas pelo mercado, porque ele visa ao lucro e a ética, por exemplo, não se encontra no dicionário da busca do lucro. A ação emancipatória não é a que gera compaixão. Ela é fruto de relações que geram sinergias, forças, inovações de outras ordens, que constroem caminhos para a mudança e a transformação social.

Em síntese, analisar o Estado, a economia e a globalização é fazer uma análise política do próprio campo da política. Trata-se de um campo da política com P maiúsculo. E ela deve ser vista, também, como tarefa da sociedade, dos cidadãos e não arena exclusiva, atributo dos governantes e dos políticos de plantão nos órgãos de poder.

Quando olhamos para o campo social, podemos observar que o “mundo global financeiro fez dos indivíduos um amontoado de números, senhas infinitas, cartões múltiplos, tudo para fazê-lo crer que é único, singular, não comparável com outro globalizado.” Esse é um princípio neoliberal, nos dizeres de Almeida (2001), para fazer as pessoas acreditarem que não devem se preocupar com o contexto, com a organização conjuntural da sociedade, num claro contra-senso ao globalismo que apregoa. O autor prossegue:

... para impor-se, enquanto cidadão nesta aldeia global, o indivíduo tem que conquistar a autonomia. Necessita relacioná-la como principal via para vencer as dificuldades de compreensão política, como instrumento de formação de um cidadão capaz de ser e agir, de ter um entendimento crítico da sociedade globalizada. Esses são desafios que implicam, necessariamente, na mudança de comportamentos, que exigem dos indivíduos atitudes claras, objetivas, frente aos princípios excludentes do neoliberalismo. A busca da autonomia passa a ser uma exigência constante à medida que é o principal viés para o alcance da participação política na globalização (Almeida, 2001, p. 2).

Um dos grandes desafios aos indivíduos, na era da globalização, é a construção e implementação de um processo de autonomia política, que o ensine a aprender a ocupar espaços públicos, a ter uma visão crítica do mundo e perder a dependência das práticas políticas do passado. A autonomia deve capacitá-los a inserir-se no

contexto social e a compreender as circunstâncias da existência humana na globalização.

Assim, a capacidade política do indivíduo exige, fundamentalmente, uma revisão de valores, sejam pessoais ou conjunturais, novas concepções do processo cultural civilizatório em marcha na globalização. Torna-se necessário ao indivíduo compreender que, na globalização cultural, ao mesmo tempo em que há perdas, há ganhos. É preciso ter a capacidade de fazer uma leitura crítica do mundo que o rodeia, no plano local, para entender as contradições globais, para conviver com as fragmentações e os antagonismos de uma sociedade que faz dos conflitos a sua base de sustentação.

É necessário exercer o que Giddens (1996) chama de democracia dialógica, que não está centrada no Estado, mas o retrata de maneira significativa, cria formas de intercâmbio social e pode contribuir para a reconstrução da solidariedade social. A proposta é a da busca da solidariedade social, humana, porque é impossível imaginar a globalização, por mais convincentes que possam ser os ditames neoliberais, apenas no aspecto econômico.

É na complexidade da interdependência entre indivíduo e globalização que nascem e se fortalecem as relações globais. As grandes mudanças, as grandes transformações do mundo, não dependem apenas de princípios neoliberais para acontecer, mas também da superação das dificuldades de participação política e a busca constante de autonomia dos indivíduos na sociedade global.

ciação com a nova organização da economia globalizada, tem levado a um enfraquecimento do modelo liberal republicano de gestão pública e ao fortalecimento do modelo liberal moderno inglês, baseado no Estado mínimo. Nesse modelo, o Estado detém o controle das decisões, mas a execução de muitas de suas obrigações, principalmente na área do social, é transferida para certos setores organizados da sociedade civil (ONGs, fundações do Terceiro Setor etc.). Com isso, há uma ampliação dos atores presentes na cena das políticas públicas, restritos aos agentes administrativos governamentais.

Surge, assim, mais uma explicação para a ampliação da esfera pública, para designar espaços de interação entre a sociedade civil organizada e os gestores públicos instituídos de poder. Portanto, a esfera pública tem como cenário uma relação necessária com os poderes constituídos, com a sociedade política. Ela envolve uma institucionalidade jurisdicional, nem que seja para simples consultas. A esfera pública é um espaço de relações sociopolíticas e culturais, de negociações, de debates, com os objetivos de planejar, equacionar, encaminhar, fazer escolhas, priorizar ações e intervenções a serem feitas pelo poder público, sozinho, ou em parceria com entidades da sociedade civil organizada, ou via contratos de concessão de poderes de execução de projetos determinados (no tempo e espaço territorial) a entidades privadas sem fins lucrativos, como ONGs ou outras organizações do Terceiro Setor, em áreas de interesse social, econômico e (ou) cultural.

Temos, portanto, três origens explicativas para a ampliação da esfera pública no Brasil, e elas não são excludentes, e muitas vezes se entrelaçam:

- A própria organização ou pressão da sociedade civil organizada conquistou espaços na Constituição e depois continuou lutando em outras frentes (mais institucionalizadas), utilizando-se de outras formas organizativas de pressão e mobilização, como Conferências, Fóruns, Plenárias, Comissões, Conselhos etc. Parte dessas ações ainda se realiza nos marcos dos espaços públicos da sociedade civil. A maioria, entretanto, atua nos espaços ampliados da esfera pú-

## MUDANÇAS NAS FORMAS DE GESTÃO PÚBLICA

A crise fiscal do Estado contemporâneo (pelos razões que não fogem do escopo deste texto, no momento) decorre das regras impostas pelas macro-políticas estruturais para funcionamento do sistema econômico internacional, as quais levam a contínuos endividamentos das nações e das formas de gestão dessas nações, tanto nas suas políticas externas como nos pactos de seus governos com as agências financeiras internacionais. Tudo isso, em asso-

- blica, em interação com a sociedade política, ou, simultaneamente, nas duas.
- As normas jurídicas advindas da Carta Constitucional do País e outras leis prevêem a participação institucionalizada, como ocorre em Conselhos Gestores, programas de governos, Orçamento Participativo, Fóruns oficiais etc.
  - Transformações na economia global geram novas formas de produção e circulação das mercadorias, com grande ênfase na economia informal e na desaceleração das unidades produtivas formais. Desenvolvem-se novas redes de atuação na questão social, gestionadas pelo Terceiro Setor, em parceria com políticas públicas.

A esfera pública é o *lócus* do processo de publicização e, portanto, parte integrante do processo de democratização, por meio do fortalecimento da sociedade civil e da sociedade política. Trata-se de uma esfera que comporta a interação entre os grupos organizados da sociedade, originários das mais diversas entidades, organizações, associações, movimentos sociais etc. A natureza dessa esfera é essencialmente político-argumentativa, um espaço para o debate face-a-face dos problemas coletivos da sociedade, uma arena de debate e crítica, inclusive em instituições urbanas informais, diferenciado do debate no espaço estatal propriamente dito. A esse respeito, as formulações de H. Arendt também nos auxiliam, pois a autora diz que a esfera pública se afirma como “comunidade politicamente organizada”, baseada no “direito a ter direitos”, que se traduz no reconhecimento do direito de todos à participação na vida pública (Arendt, 1983).

Nos anos 90, observamos que o exercício da democracia direta passou a ser desvalorizado e exaltado o lado parlamentar, da representação indireta, combinado com representantes da sociedade política (designados pelos administradores) e representantes da sociedade civil, eleitos pelo critério da representatividade. O tema da governabilidade passa a ser a meta final, e não o da mudança ou da transformação social. Há, portanto, diferentes projetos políticos sobre a dinâmica de desenvolvimento da sociedade civil. Em 2002, Dagnino afirmou:

... o conflito entre sociedade civil e Estado, nesse contexto recente de democratização e neoliberalismo, ocorre devido a uma “confluência perversa” de dois projetos políticos distintos e antagônicos: um advindo da sociedade civil que reivindica a participação cidadã na gestão da coisa pública e outro de um Estado neoliberal que afirma precisar da sociedade civil para executar programas e projetos sociais, antes realizados pelo próprio Estado (Dagnino, 2002, p....).

Concordamos com Semeraro, quando afirma:

... a formação de uma sólida e autônoma sociedade no Brasil só poderá surgir do amadurecimento das liberdades democráticas, da elevação sociocultural das massas, da vontade efetiva de políticas públicas e da iniciativa de muitas forças sociais organizadas. Muito vai depender da determinação e da capacidade de organização dos que acreditam que é possível construir um país sobre bases populares e democráticas (Semeraro, 1999, p. 16).

Em suma, necessita-se de uma reforma do Estado e de seus mecanismos e instrumentos de governança. Quando nos referimos ao conceito de governança social, não o concebemos nos moldes do conceito de governança dos neoliberais, que ressignificaram o termo para dar um ar de modernidade a velhas e requentadas práticas de dominação. Concebemos governança social como aquela que cria redes de pertencimento de participação social. Estrutura-se a partir do território e operacionaliza-se nos conselhos, comissões e outras estruturas colegiadas de gestão participativa compartilhada. A população tem acesso aos dados e informações, por exemplo, como direito, e não como concessão de gestores bem intencionados. O Estado é um ator no processo, mas não o único ator.

## POLÍTICAS PÚBLICAS NAS ÁREAS SOCIAIS

Em tese, as políticas públicas são aquelas formuladas para o atendimento da população, voltadas para os interesses da maioria, em busca do bem comum. Por meio das políticas públicas, são distribuídos ou redistribuídos bens e serviços sociais, em resposta às demandas da sociedade. O direito que fundamenta as políticas públicas é um

direito coletivo, e não individual. Elas deveriam sempre ser pactuadas com a sociedade civil organizada, formuladas via gestões participativas, compartilhadas. Devem envolver relações de reciprocidade, assim como trabalhar os conflitos existentes. Depois de formuladas, as políticas devem contemplar o consenso e serem fiscalizadas e controladas, na sua implementação e execução, por conselhos onde haja a participação de representantes da sociedade civil organizada.

Políticas sociais públicas são mediações instrumentais, no dizer de Sen (2000). Elas constituem, junto com outras políticas, a mediação necessária para o enfrentamento das necessidades sociais decorrentes dos problemas socioeconômicos e de discriminação política e cultural. Pelas políticas sociais é possível contribuir para o desenvolvimento de um modelo de Estado e de sociedade mais justo e igualitário, que trabalhe as desigualdades e as injustiças sociais acumuladas historicamente, reiteradas cotidianamente pelas políticas neoliberais hegemônicas. Um outro mundo possível passa por um outro formato de relações sociais na sociedade, um novo tipo de Estado e de políticas públicas, principalmente no âmbito social. Novos formatos de gestão social também se impõem.

Denominamos o novo processo de participação cidadã (Gohn, 2003), pois ele joga luz sobre a gestão pública e corresponde a mudanças no processo do fazer política dos grupos e entidades organizadas, assim como o fazer da política no dia-a-dia da própria administração pública. A gestão pública adota formas colegiadas, e uma das questões-chave será obter altos índices de representatividade entre os atores que interagem. Com isso, criam-se oportunidades para se alterar a relação entre sociedade civil e Estado. A gestão urbana pública municipal, planejada a partir das demandas sociais locais, deverá buscar equilibrar a equação que comprehende necessidade, oportunidades e recursos disponíveis, de forma democrática, a partir da construção de consensos gerados pelo diálogo, em que o eixo condutor seja os direitos dos cidadãos e o bem estar coletivo comum, e não o equacionamento dos déficits fiscais e a melhor forma de adminis-

trar a sempre e eterna falta de recursos para as áreas sociais. O interesse comum deve ser o da maioria da população, principalmente dos setores excluídos socioeconomicamente, e não o interesse de grupos de interesses particularistas, predeterminados.

Em 2002, no *Fórum Social Mundial*, uma articulação de entidades, movimentos e organizações sociais formulou um documento com a seguinte agenda, denominada *Luta pela implementação de políticas sociais públicas*, que propunha políticas sociais que:

- sejam asseguradas universalmente como direitos do cidadão, redistribuindo a riqueza socialmente produzida, financiadas com recursos que transfiram renda do capital para o trabalho, sendo implementadas pelo Estado;
- desnaturalizem a miséria humana, enfatizando a responsabilidade do Estado na garantia dos Direitos Sociais;
- reconheçam o direito legítimo e universal de uma vida digna e a possibilidade de criação e articulação de novos direitos;
- viabilizem a promoção, a proteção e o desenvolvimento da vida humana com a satisfação dos direitos sociais básicos no cotidiano;
- atendam às particularidades do contexto social local e as especificidades da subjetividade (etnia, gênero, idade, condições físicas e mentais,...);
- superem a focalização, a fragmentação e a setorização e constituam-se na perspectiva da universalização, da intersetorialidade e da atenção integral;
- rompam com todas as formas de tutela, priorizando a participação dos usuários;
- viabilizem as demandas populares, com participação da sociedade civil organizada na sua deliberação e controle sobre a totalidade de recursos, iniciativas e padrões de serviços;
- respondam pela diversidade das condições de vida, sem adotar o caráter compensatório e residual;
- produzam uma regulação de parcerias que seja afiançadora de direitos e de cidadania a todos.

Se tomarmos a área da educação como exem-

plo, em razão da globalização, pode-se observar que,

... os sistemas educacionais sofrem, simultaneamente, dois efeitos: de um lado, ressentem-se do recuo dos investimentos públicos nas políticas sociais; de outro, sofrem o impacto da "naturalização" da análise, disseminada pelo discurso hegemônico, conducente a uma espécie de Neo-Darwinismo, que debita na conta dos próprios dominados e excluídos a responsabilidade por sua dominação e exclusão. Nessa versão elitista, a educação é apresentada como um "serviço" a ser prestado no âmbito do mercado mundializado, configurando-se como uma competitiva e preciosa mercadoria da nova "Sociedade do Conhecimento". [...] Com dificuldades de oferecer respostas a esses novos desafios, os Estados Nacionais, as formas tradicionais de representação social e política (Partidos Políticos e Sindicatos), bem como as correntes do pensamento crítico e das posições de resistência – como, dentre outras, as matrizes do Marxismo e do Cristianismo Progressista –, revelam-se relativamente órfãos e atônicos. Felizmente, porém, emergem novos atores sociais e novas matrizes analíticas, que estão apontando para uma direção contrária à presente nos discursos tradicionais e hegemônicos de hoje, oferecendo alternativas epistemológicas consistentes e opções políticas contra-hegemônicas, com legitimação ratificada por movimentos de multidões. Nesse movimento, criam-se novos espaços sociais e, neles, novas formas de solidariedade, ética, democracia, autogestão etc., também transnacionalizadas, só que, agora, voltadas para uma espécie de planetarização da cidadania. Ao mesmo tempo, na esteira de seus encontros mundiais e suas discussões verdadeiramente dialogais, os novos atores sociais estão construindo, coletivamente, uma nova educação e uma nova ciência (Romão; Gadotti, 2005, p. 5-6).

O resultado disso, no campo específico da educação, é a reconfiguração dos desafios e das questões para a reflexão nas ciências da educação, pautada em experiências não-formais e de sistemas alternativos. Exatamente naquelas sociedades em que a globalização mais vem gerando exclusão social, mais fortemente se formularam e se implantaram as experiências educativas não-formais e que estão a desafiar a ciência da educação.

## A EMANCIPAÇÃO SOCIOPOLÍTICA DOS EXCLUIDOS

A análise do processo de emancipação social, política, econômica e cultural remete-nos a refletir sobre vários temas na sociedade, a saber:

direitos (civis, culturais e políticos), poder, dominação etc. Inúmeros processos sociopolíticos emergem nessa análise, tais como: participação, democracia (representativa e participativa), cultura (em suas inúmeras manifestações, principalmente política), cidadania (individual e coletiva), liberdade, resistência, humanização, conscientização etc. Todos esses processos têm se transformado em categorias analíticas dos pesquisadores que se ocupam de refletir sobre o ser humano e sua trajetória de lutas em busca da libertação de toda violência, da busca da paz e da felicidade. A análise da emancipação remete-nos, portanto, ao campo dos problemas sociais, dos conflitos, lutas, violência, assim como ao campo dos sonhos, dos desejos, da busca de uma outra sociedade possível.

Podemos analisar a emancipação tanto como processo individual, focalizando os indivíduos propriamente ditos, ou como processo social, como conjunto de práticas, idéias e relações que abrangem a sociedade. Para os objetivos deste trabalho, interessa-nos esse último tipo, a emancipação social, coletiva, sociopolítica e cultural de grupos, camadas e conjuntos de indivíduos da sociedade. Entretanto, não podemos ignorar a relação que existe entre a emancipação dos indivíduos e de coletivos. Um é parte do outro, mas a somatória dos indivíduos não é o mesmo que o coletivo.

Um olhar sobre a história da humanidade nos leva a reconhecer que a emancipação é um velho sonho e uma promessa antiga. Nos séculos XVII e XVIII, ela foi uma grande força ideológica que trouxe à tona o debate da possibilidade de seres humanos livres e iguais, com o Iluminismo e a Revolução Francesa. No século XIX, os avanços da revolução industrial levam aos escritos de Marx. Para ele, a emancipação dos trabalhadores será obra dos próprios trabalhadores. O século XX amplia o conceito, e Gramsci é um dos autores a desenvolvê-lo. Para ele, não é possível tratar da emancipação apenas no plano econômico-estrutural. As dimensões da política e da cultura são também fundamentais. Para isso, outros conceitos se agregam à análise, como o de hegemonia, poder e dominação. A emancipação só é possível a partir

da formação de amplos consensos em torno de uma concepção de mundo alternativa à que predomina no *status quo* vigente, que se contrapõe à concepção hegemônica que reproduz a dominação existente cotidianamente. E essa nova concepção de mundo deverá ser construída a partir de novos sentidos e significados das relações sociais, para que elas não operem relações de poder, de dominação de uns sobre outros.

Na atualidade, os mecanismos de dominação existentes na sociedade globalizada utilizam processos que levam à alienação dos indivíduos pela via do desejo e da prática do consumo, de bens e mercadorias e de produtos culturais, também transformados em consumo (a moda, um estilo de ser e de fazer, dito como diferente). A vida do cidadão comum se transfigura em um cotidiano sofrido de obrigações, deveres, luta pela sobrevivência para suprir carências de várias ordens, exclusão e sofrimento para grandes contingentes. Poucos têm a possibilidade de ter contato com “territórios civilizatórios”, onde haja a circulação de idéias, a livre manifestação de opiniões, o acesso a informações, debates etc. Esses territórios geram possibilidades libertadoras, o reconhecimento dos indivíduos como seres humanos. São *lócus* de desenvolvimento da cidadania ativa.

A cidadania ativa requer a formação de cidadãos conscientes de seus direitos e deveres, protagonistas da história de seu tempo. A educação entra nesse processo de formação como um direito humano, para o desenvolvimento do ser humano. Ela contribui para a criação de uma cultura universal dos direitos, o fortalecimento das liberdades fundamentais, a formação da sua personalidade, a construção de valores relativos ao respeito às diferenças, atitudes de tolerância, amizade, solidariedade e fraternidade com o semelhante.

A educação para a emancipação deve ser vista não apenas como uma meta futura, um desenho, mas deve ser encarada como uma prática social que deve ser iniciada hoje, aqui e agora. A educação (formal, não-formal e informal), pelo seu papel formador, é o campo prioritário para o desenvolvimento de valores. E um dos valores funda-

mentais à esta emancipação é o da resistência, vista como capacidade e força para enfrentar adversidades, mas também como capacidade de recriar, refazer, retraduzir, ressignificar as condições concretas de vivência cotidiana a partir de outras bases, buscando saídas e perspectivas novas.

Paulo Freire afirma que a educação sozinha não emancipa ninguém, mas sem ela não há emancipação. Ela supõe sujeitos autodeterminados, livres objetivamente de qualquer tipo de constrangimento ou mazelas que os aprisionam. A emancipação das consciências implica compreender que a realidade onde estamos inseridos não é estática, nem fruto de uma ordem natural ou de qualquer outra força extraterrena. O processo reflexivo sobre a realidade é condição de constituição dos sujeitos históricos que podem se posicionar, emitir opiniões, fazer escolhas, construir rumos para suas vidas.

Segundo Almeida (2001),

... o indivíduo no início deste novo século perde raízes, se vê envolto em uma imensa multidão de solitários, satelitizada, eletrônica e desterritorializada. Ao indivíduo aparece uma globalização de padrões de consumo, de métodos e estilos que se neutralizam de formas diferentes na vida de cada um. A mesma diversificação de valores que lhe é apresentada retira-lhe a capacidade da escolha autônoma e reduz-lhe a possibilidade de participação política. Ao indivíduo é necessário compreender que a globalização é um processo em marcha, inacabado, que modifica as suas condições de autonomia, porém não o impede de refletir, pensar e agir. As dificuldades que enfrenta de participação política estão em encontrar-se na imensidão interativa de conceitos, valores idéias, que alargam ou reduzem horizontes, diante da maior ou menor capacidade de discernimento das forças que atuam no desenvolvimento da globalização, a qual, (...) modifica substancialmente as condições de vida e trabalho, os modos de ser, pensar e imaginar. Modifica as condições de alienação e as possibilidades de emancipação dos indivíduos (2001, p. 4).

A autonomia é requisito básico para a participação política do indivíduo na globalização. Somente um indivíduo autônomo é capaz de processar e selecionar informações, ter domínio de conhecimento, tomar decisões e posicionar-se frente às incertezas e conflitos globais. A autonomia leva o indivíduo à participação política, porém ela não deve estar atrelada às justificações de ordem eco-

nômica ou ideológica que o incapacitem ou impeçam sua condição de ser, agir e entender as contradições que permeiam o mundo globalizado.

Para Cornelius Castoriadis (1992), uma política de autonomia deve ter como objeto final, ajudar a coletividade a criar as suas instituições, sem, porém, limitar a capacidade dos indivíduos de serem autônomos.

Segundo Adorno (2000), de um certo modo, emancipação significa o mesmo que conscientização, racionalidade. Para ele, o conceito de racionalidade ou de consciência é apreendido de um modo excessivamente estreito, como capacidade formal de pensar. A racionalidade, como atitude pessoal, consiste na disposição de examinar nossas idéias e opiniões, revisá-las, autocriticá-las e corrigi-las. Isso tudo envolve um fazer, uma prática que se transforma em práxis.

A esse respeito, Adorno diz:

... a consciência é o pensar em relação à realidade, ao conteúdo – a relação entre as formas e estruturas de pensamento do sujeito e aquilo que este não é. Este sentido mais profundo de consciência ou faculdade de pensar não é apenas o desenvolvimento lógico formal, mas ele corresponde literalmente à capacidade de fazer experiências.

... a educação para a experiência é idêntica à educação para a emancipação (2000, p. 151).

A emancipação depende dos níveis de consciência do indivíduo, da sensibilidade para os problemas, da capacidade de construir utopias reais e da dimensão do sentido interior que mobiliza e impulsiona as pessoas.

Sousa Santos (2002) sugere reinventar a emancipação social. A liberdade, a igualdade, a solidariedade e a paz são as promessas não cumpridas da modernidade ocidental e constituem o patrimônio matricial da emancipação social. A organização neoliberal da sociedade, já fragmentada pelo regime de acumulação de capital, agora mais intensamente globalizado, impede a inclusão dos grupos desfavorecidos numa vida onde os direitos humanos são reconhecidos. Na sua opinião,

... é a voracidade com que a globalização hegemônica tem devorado, não só as promessas do progresso, da liberdade, da igualdade, da não

discriminação e da racionalidade, como a própria idéia da luta por elas, ou seja, a regulação social-hegemônica deixou de ser feita em nome de um projeto de futuro e com isso deslegitimou todos os projetos de futuro alternativo antes designados como projetos de emancipação social (Santos, 2001, p. 17).

Sousa Santos e Avritzer (2002) sinalizaram que um dos caminhos da reinvenção da emancipação social consistiria em complementar a democracia representativa com a democracia participativa, o que implica uma articulação mais profunda entre esses níveis por meio de monitoramento dos governos, da deliberação pública etc., da argumentação e da justiça distributiva. Os autores mostram como, entre as diversas formas de participação que emergiram no Brasil pós-autoritário, o orçamento participativo adquiriu proeminência particular porque ele combina elementos da democracia representativa e da democracia participativa.

## CONCLUSÕES

A gestão compartilhada, em suas diferentes formas, conselhos, colegiados, etc., precisa desenvolver uma cultura participativa nova, que altere as mentalidades, os valores, a forma de conceber a gestão pública em nome dos direitos da maioria e não de “grupos lobbistas”. Um coletivo que desenvolva saberes não apenas normativos (legislações, como aplicar verbas etc), mas que discuta e participe também de outras importantes questões, tais como o papel dos fundos públicos no campo da disputa política e a necessidade de novas políticas para a gestão desses fundos públicos. É preciso desenvolver saberes que orientem as práticas sociais, que construam valores, aqui entendidos como a participação de coletivos de pessoas que são diferentes, mas devem ter metas iguais (Santos, 2000).

O processo de descentralização afetou vários setores da área social, como a educação, como efeito de demandas e pressões da sociedade civil, conquista dos movimentos sociais organizados. Mas a formalização do espaço apenas não basta: ele tem de ser qualificado. Se não houver sentido de emancipação, com projetos que objetivem mu-

danças substantivas e não instrumentais, corre-se o risco de se ter espaços ainda mais autoritários do que já eram quando centralizados.

Começamos este artigo com indagações e o concluímos levantando outras tantas questões. Com democratizar esses novos espaços públicos? Como ressignificá-los no espaço urbano de forma a que a oferta de serviços não se constituam em díádivas mas direitos coletivos? Como resgatar plenamente o direito de participação e controle das políticas sociais conscientes dos seus limites, qual seja de que a implementação dessas políticas integram um modelo de política globalizado?

Uma das alternativas a esses inúmeros desafios consiste na capacitação da sociedade civil, ou seja, dos representantes que integram os diferentes conselhos e colegiados, da perspectiva da cidadania. Essa ação, no entanto, implica considerar-se dois elementos. Primeiramente, a capacitação deve abranger tanto os representantes da sociedade civil como os da sociedade política ou do aparelho estatal. Em muitos casos prevalece ainda, para a tecnocracia ou os agentes públicos e da sociedade civil, uma cultura política tradicional distinta de práticas decisórias compartilhadas próprias da democracia participativa. Esta tem outra ordem e outras exigências (Santos, 2002). Em segundo lugar, a natureza do processo de formação não e confunde com mera capacitação técnica, mas implicam saberes ético-políticos afinados com uma prática para a cidadania.

Da perspectiva emancipatória, este trabalho social, articula-se diretamente às redes identitárias de pertencimento dos indivíduos, voltadas para a sua inclusão social nos territórios onde vivem, moram e trabalham, de modo a formar a desenvolver o espírito e a cultura da cidadania de fato e não apenas como portadores de direitos abstratos. Esse projeto emancipatório contempla tanto o desenvolvimento social, mas também o crescimento econômico qualificado como seu pólo indutor. São desafios gigantescos, que ultrapassam a dimensão pessoal de superação dos limites de uma gestão da esfera pública, ou a conformidade diante dos

espaços dominados por antigas práticas.

A criatividade e a ousadia são elementos decisivos na qualificação desses processos mas só ganham força quando passam a ter hegemonia em certos processos coletivos mais amplos.

Neste sentido os movimentos sociais ativos, reivindicativos e propositivos ao mesmo tempo têm um papel decisivo, como também é fundamental a emergência e formação de uma nova educação popular para a cidadania. Esta se faz na prática, ou seja, no exercício do cotidiano, como a participação em conselhos e colegiados ou cursos de capacitação, mas também se orienta para a retomada da utopia, priorizando a construção de agendas que priorizem a mudança social. Isto significa politicar o político, no sentido de uma socialização do poder e não numa república de técnicos, especialistas e competentes no gerenciamento das diretrizes do FMI, do Banco Mundial, etc. Essa repolitização da esfera pública está intrinsecamente articulada ao debate amplo, envolvendo inclusive a mídia para se legitimar, sobre um projeto emancipatório, sobre a natureza da democracia como soberania popular.

Essa discussão alimenta a análise sobre a metamorfose em curso na realidade brasileira, ao mesmo tempo tão fragmentada, mas também tão movida de esperanças no sentido de mudanças qualitativas. A politicização das áreas do social, como as políticas da educação, implica colocá-la no centro das prioridades políticas, superando um discurso estratégico de contexto eleitoral.

Os conselhos e colegiados são parte de uma gestão compartilhada e a ação de governar permite construir espaços de liberdade, de maior equidade, em suma de construção de projetos emancipatórios com marcos referenciais substantivos e não cenários armados estrategicamente. Reiteramos, finalmente: a participação da sociedade civil nessas novas esferas públicas via conselhos ou outras formas de mediação institucionalizadas não significa uma substituição do Estado, mas um espaço de luta e controle quanto ao exercício dos direitos de cidadania ou direitos coletivos: a oferta da edu-

cação, saúde e demais serviços sociais de qualidade e para todos, em direção a um projeto de emancipação dos excluídos.

(Recebido para publicação em janeiro 2006)

(Aceito em agosto de 2006)

## REFERÊNCIAS

- ADORNO, T. *Educação e emancipação*. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.
- ALMEIDA, Valmir Lima. *Globalização e participação política*. Santa Maria: Universidade Federal Santa Maria, 2001.
- ANDERSON, Perry. A trama do neoliberalismo. In: \_\_\_\_\_. *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996.
- ARENKT, Hannah. *A condição humana*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1983.
- BAUMAN, Zygmunt. *Community. Seeking safety in an insecureworld*. Cambridge: Polity, 2001.
- CASTORIADIS, Cornélius. *As encruzilhadas do labirinto 2: os domínios do homem*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- \_\_\_\_\_. *As encruzilhadas do labirinto 3: o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996.
- DAGNINO, Evelina.(Org). *Sociedade civil e espaços públicos*. São Paulo: Unicamp/Paz e Terra, 2002
- DREIFUSS, René Armand. *A época das perplexidades*. 2.ed. Rio de Janeiro: Vozes, 1996.
- FÓRUM SOCIAL MUNDIAL. *Agenda de políticas sociais*. Porto Alegre: PUC , 2002.
- FREIRE, Paulo. *A educação na cidade*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1995
- GIDDENS, Anthony. *Para além da esquerda e da direita*. São Paulo: UNESP, 1996.
- GOHN, Maria da Glória. *Conselhos Gestores e participação sociopolítica*. 2. ed. São Paulo: 2003.
- \_\_\_\_\_. *O Protagonismo da sociedade civil. Movimentos sociais, ONGs e Redes solidárias*. São Paulo: Cortez, 2005.
- IANNI, Octavio. *A sociedade global*. -Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1993.
- \_\_\_\_\_. *Teorias da globalização*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.
- ROMÃO, J. Eustáquio; GADOTTI, Moacir. *Globalização e educação. Reforma educacional, justiça social e políticas de inclusão*. São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2005.
- SADER, Emir e outros. *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- SEMERARO, Giovanni. *Gramsci e a sociedade civil*. Petrópolis: Vozes, 1999.
- SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- SOUZA SANTOS, Boaventura .*A crítica da razão indolente. Contra o desperdício da experiência*. São Paulo: Cortez, 2000.
- \_\_\_\_\_. (Org.) *Democratizar a democracia*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- SOUZA SANTOS, Boaventura; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: SOUZA SANTOS, Boaventura (Org.). *Democratizar a democracia - Os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 39-42.