



Revista e-Curriculum

ISSN: 1809-3876

ecurriculum@pucsp.br

Pontifícia Universidade Católica de São

Paulo

Brasil

de Carvalho PONTUAL, Pedro  
EDUCAÇÃO POPULAR E INCIDÊNCIA EM POLÍTICAS PÚBLICAS  
Revista e-Curriculum, vol. 15, núm. 1, enero-marzo, 2017, pp. 62-81  
Pontifícia Universidade Católica de São Paulo  
São Paulo, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=76650419005>

- ▶ 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

## EDUCAÇÃO POPULAR E INCIDÊNCIA EM POLÍTICAS PÚBLICAS

**PONTUAL, Pedro de Carvalho\***

### RESUMO

O objetivo deste artigo é contribuir com a reflexão sobre a temática da participação cidadã e de sua incidência em políticas públicas desde a perspectiva da educação popular. Tal temática tem sido objeto de reflexão a partir de diversas práticas de educação popular na América Latina, cujo objetivo tem sido a democratização das políticas públicas e de sua gestão. Estamos confrontados com distintas práticas e discursos sobre o tema, o que nos exige explicitar o sentido, os critérios e as metodologias que orientam as práticas de educação popular nesse terreno da vida social. A metodologia utilizada foi uma revisão da bibliografia sobre o tema e em especial uma sistematização do debate que ocorre hoje na América Latina. No âmbito do CEAAL – Conselho de Educação Popular da América Latina, tal temática é assumida como um dos eixos estratégicos de intervenção da educação popular nesse momento de tantas transformações pelas quais passam a América Latina e o mundo. Perguntas como: a que tipo de participação cidadã estamos nos referindo e qual é a direção e qualidade das práticas de incidência em políticas públicas a que nos dedicamos são algumas das preocupações que orientam nosso debate no âmbito do CEAAL sobre o papel da educação popular nesse campo.

**Palavras-chave:** Educação Popular. Participação Cidadã. Políticas Públicas.

---

\*Graduado em Psicologia pela PUC-SP, Mestre e Doutor em Educação pela PUC-SP, atualmente Presidente honorário do CEAAL - Conselho de Educação Popular da América Latina, professor colaborador da Ação Educativa e consultor nas temáticas de Educação e Participação Social. E-mail: [pcpontual@gmail.com](mailto:pcpontual@gmail.com)

## **POPULAR EDUCATION AND INCIDENCE IN PUBLIC POLICIES INSERIR TÍTULO EM LÍNGUA INGLESA**

**PONTUAL, Pedro de Carvalho\***

### **ABSTRACT**

*The aim of this article is to support the thinking of citizen participation and the influence in public policies from the perspective of popular education. That subject have been matter of thinking get from different practices of popular education in Latin America that have the aim of democratization of public policies and his management. We are involved with different practices and narratives about the subject and therefore we should do the explication about the meaning, the criterions and the methodologies that do the direction of popular education practices in this field of social life. The methodology that was used is a bibliographic review and a systematization of the actual debate in Latin America about this subject. In CEAAL Popular Education Council of Latin America this subject is considered as an strategic key of action of popular education in this moment of many changes that we are living in Latin America and all over the world. Questions about our concept and kind of action of popular education we are referring and the direction and quality of the practices of influencing in public policies that we are running away, this are some of the subjects we are thinking about in CEAAL about the whole of popular education in this kind of practices.*

**Keywords:** Popular Education. Citizen Participation. Public Policies.

---

\*Graduated in Psicology by PUC-SP, Master and Phd in Education by PUC-SP At this moment is Honorary President of CEAAL\_ Popular Education Council of Latin America, assistant professor of Ação Educativa and consultant in Education and Social Participation . E-mail: [pcpontual@gmail.com](mailto:pcpontual@gmail.com)

## 1 INTRODUÇÃO

A modo de introdução, podemos afirmar que incidência em políticas públicas é a ação de um grupo humano destinada a influir nas decisões de governos no âmbito local, nacional e internacional. Seu objetivo é a criação ou modificação de certas políticas para assegurar que sejam inclusivas, equitativas e que não operem qualquer tipo de discriminação em relação a determinados grupos sociais ou comunidades, assim como, garantir sua implementação com participação e controle social. A Educação Popular (EP) propõe o empoderamento dos cidadãos (as) e de suas organizações, visando propiciar formas criativas e democráticas de incidência nas políticas públicas.

## 2 PARTICIPAÇÃO CIDADÃ E ESFERAS PÚBLICAS DEMOCRÁTICAS

Cresce hoje, no âmbito dos movimentos sociais, das Organizações Não-Governamentais (ONGs), dos conselhos de políticas públicas, de governos democráticos e na produção acadêmica, a compreensão de que a proliferação de práticas participativas nos espaços públicos vem provocando uma necessária redefinição das relações entre Estado e sociedade civil. A participação cidadã é elemento estratégico para possibilitar efetivamente uma ampliação da base democrática de controle social sobre as ações do Estado. Essas práticas participativas geradas tanto a partir das organizações da sociedade civil como da ação indutora do Estado criam uma sinergia capaz de alterar substantivamente a relação entre ambos os atores. Nesse processo amplia-se e aprofunda-se a prática da democracia e constrói-se uma cidadania ativa.

No caso do Brasil, como parte do longo processo de emergência da sociedade civil brasileira, podemos afirmar que os anos 1980, apesar de considerados como anos perdidos do ponto de vista econômico, foram anos de importantes conquistas por parte de diversos atores da sociedade civil, em especial, dos movimentos sociais. Esses movimentos, que se vinham organizando desde os anos 1970, fortaleceram-se na década seguinte e imprimiram importantes marcas na Constituição de 1988, no plano dos direitos sociais e da criação de espaços de representação de atores coletivos na elaboração e gestão de políticas públicas. Tais mecanismos, denominados genericamente conselhos de gestão, foram também inscritos

posteriormente em diversas constituições estaduais e em várias leis orgânicas municipais. Também os sistemas de políticas públicas, como o SUS – Sistema Único de Saúde, o SUAS – Sistema Único de Assistência Social, o SGDCA – Sistema de Garantia de Direitos da Criança e Adolescente e outros, incorporaram tais mecanismos. Com a nova Carta Constitucional, ocorreu no plano institucional uma descentralização política e administrativa, em que os municípios passaram a ter que arcar com responsabilidades antes atribuídas ao nível estadual ou federal.

As práticas de participação cidadã têm dado uma significativa contribuição para a constituição de novas esferas públicas democráticas e para a promoção de um processo progressivo de publicização do Estado e de desestatização da sociedade. Tais práticas, desenvolvidas, sobretudo, no âmbito dos espaços de cogestão pública, buscam a superação de uma visão da relação entre Estado e sociedade civil como polaridades absolutas em favor de uma compreensão mais dinâmica de relações de interdependência combinadas com o reconhecimento da especificidade e autonomia de cada ator.

Todo esse processo de redefinição das relações entre Estado e sociedade civil vem provocando a emergência de uma nova compreensão do significado de espaços públicos, da constituição da cidadania, da prática da democracia, dos padrões de gestão pública e da construção de uma nova cultura política. Para tanto, a mediação da educação, em especial da educação popular, é elemento indispensável para a efetividade das práticas participativas na promoção da democratização das políticas públicas e de sua gestão.

As experiências em curso têm demonstrado que não é suficiente a criação dos espaços e canais de participação, sendo necessário criar as condições para que essa participação ocorra de fato, formando os diversos atores (da sociedade civil e do Estado) e criando mecanismos de comunicação para o exercício de uma nova prática de gestão pública transparente e democrática.

A criação de novas formas e canais de participação cidadã enfrenta uma arraigada cultura política elitista e autoritária que não se transforma da noite para o dia. Há uma lógica, historicamente predominante, na relação entre Estado e população, impregnada de apatia, clientelismo, submissão, populismo, cooptação e outros tantos efeitos perversos dessa herança cultural. As culturas do privilégio, do favor, do jeitinho, e, em alguns momentos, da repressão, historicamente caracterizaram as relações entre governos e população. Essa mesma herança elitista e autoritária forjou na população uma visão delegativa do poder, em que se

espera que o Estado apresente e implemente soluções aos problemas do país. Esses valores e costumes geram uma mentalidade que não se altera substantivamente apenas pela criação de canais de participação cidadã. A vontade política de impulsioná-los, se não vier acompanhada de ações formativas e comunicativas sistemáticas – introduzindo mudanças de atitudes e valores, que apontem para uma nova cultura política democrática – pode significar apenas a criação de espaços onde se reproduzem o fisiologismo, o clientelismo e outras velhas práticas.

Portanto, a abertura de novas formas e canais de participação requer uma prática pedagógica planejada capaz de orientar o necessário processo de mudança de atitudes, valores, mentalidades, comportamentos, procedimentos, tanto por parte da população como daqueles que estão no interior do aparelho estatal.

### **3 EDUCAÇÃO POPULAR E CIDADANIA ATIVA**

Tanto a partir do campo da EP como das práticas de construção da cidadania em todos os níveis, vem-se colocando como temática a articulação sinérgica dos processos educativos com a construção da cidadania.

Castilho e Osório (1997) discutem a importância da Educação associada aos processos de construção da cidadania, hoje, na América Latina. Ao sintetizarem a abordagem de uma “Educação para a Cidadania”, afirmam tratar-se de uma educação voltada ao objetivo global de formar cidadãos autônomos e críticos. Isso significa considerar a cidadania como uma qualidade social da democracia e entender que a educação deve orientar-se primordialmente no sentido do fortalecimento da democracia por meio da criação de capacidades nos cidadãos para participarem em instituições da sociedade civil, exercerem associativamente o poder de controle sobre os governos e resolverem pacificamente os conflitos.

Os autores, no mesmo trabalho, depois de se referirem a algumas das principais concepções de educação cidadã e suas formulações pedagógicas, afirmam que o ponto central é constituir uma pedagogia que suscite a necessidade de pensar em novos horizontes e orientações para a prática educativa em todos os espaços sociais. Concluindo sua reflexão, explicitam os objetivos gerais de uma educação cidadã:

A educação cidadã deve contribuir ao desenvolvimento de estratégias cidadãs de intervenção nas agendas públicas e à capacitação para o lobbying cidadão; às ações de interesse público e à geração de movimentos cidadãos eficientes e criativos, capazes de trabalhar como redes de atores sociais. De

igual modo deve promover a apropriação crítica dos temas emergentes da cidadania, especialmente dos relacionados com a justiça, de gênero, as relações interculturais e intergeracionais, empoderamento e governo das cidades e das regiões (CASTILHO; OSÓRIO, 1997 p. 63).

Sem superestimar o papel da educação, mas também sem deixar de destacar sua enorme relevância, Paulo Freire (1995) assim sintetiza sua visão sobre a relação dialética entre educação e cidadania:

Não dá para dizer que a educação crie a cidadania de quem quer que seja. Mas, sem a educação, é difícil construir a cidadania. A cidadania se cria com uma presença ativa, crítica, decidida, de todos nós com relação à coisa pública. Isso é dificílimo, mas é possível. A educação não é a chave para a transformação, mas é indispensável. A educação sozinha não faz, mas sem ela também não é feita a cidadania (FREIRE, 1995, p. 74).

Estamos partindo de uma nova compreensão do conceito de cidadania para superar os limites da visão clássica do liberalismo. Para tanto, tomamos como ponto de partida a ideia da construção de uma nova cidadania a partir das práticas emergentes na sociedade civil e das experiências de participação cidadã desenvolvidas por gestões públicas democráticas.

Procura-se enfatizar a necessidade de uma cidadania plena que se constrói a partir de um processo permanente de criação e de recriação de novos direitos. Destaca-se ainda o importante papel que vêm cumprindo os movimentos sociais e os governos democráticos na construção dessa nova cidadania, assim como a necessidade da incorporação dos elementos da subjetividade como indispensáveis à transformação dos valores necessários a essa nova prática de cidadania.

Benevides (1991) propõe a conceituação de “Cidadania Ativa”, que se distingue da passiva – aquela que é outorgada pelo Estado com a ideia moral do favor e da tutela – e institui o cidadão não só como portador de direitos e deveres, mas essencialmente criador de direitos para abrir novos espaços de participação política. Assim se refere a autora sobre a importância da participação popular: “Essa cidadania ativa supõe a participação popular como possibilidade de criação, transformação e controle sobre o poder, ou os poderes” (BENEVIDES, 1991, p. 20).

O conceito de “Cidadania Ativa” parece bastante apropriado aos objetivos deste trabalho, pois incorpora as dimensões já enunciadas de uma nova cidadania e enfatiza a imprescindibilidade da participação popular na sua construção, assim como a necessidade de uma profunda alteração das relações entre o Estado/Sociedade/Mercado na construção de espaços públicos.

Dowbor (1998) assim se refere à importância dessa prática de cidadania na construção de uma nova modernidade:

A modernidade não se conquista com passos de mágica. Implica uma visão política de que participar na construção do seu espaço de vida, mais do que receber presentes das “autoridades”, constitui uma condição essencial da cidadania. Implica uma visão institucional, menos centrada nas “pirâmides” de autoridade, e mais aberta para a colaboração, as redes, os espaços para elaboração de consensos e os processos horizontais de interação. Implica finalmente numa visão centrada no homem, na qualidade de vida, na felicidade do cotidiano, e um pouco menos nas taxas imediatas de retorno (DOWBOR, 1998, p. 367-368).

Trata-se de educar para uma cidadania ativa, crítica e madura que compreenda e assuma que todos e todas são sujeitos de direitos e deveres. A participação cidadã em políticas públicas pode definir-se como toda atividade dos cidadãos(ãs) e de suas organizações voltadas à incidência em todas as etapas de formação de uma política pública. Para muitos governos a participação se limita a envolver a população na execução das políticas definidas de “cima para baixo”, impedindo a possibilidade de participação em diversos níveis, sobretudo nos decisórios. Ao contrário, para os movimentos que exercitam uma cidadania ativa, a participação efetiva e verdadeira é uma de suas principais reivindicações.

## **4 EDUCAÇÃO POPULAR, PARTICIPAÇÃO CIDADÃ E A FUNÇÃO PEDAGÓGICA DOS GOVERNOS**

A observação e sistematização de diversas práticas participativas que envolvem governos e atores da sociedade civil possibilitam uma avaliação clara sobre a necessidade de uma ação educativa e comunicativa planejada e da criação de instrumental pedagógico capaz de propiciar qualidade substantivamente democrática à intervenção dos diversos atores nos espaços públicos e canais de participação cidadã. Trata-se de desenvolver uma pedagogia da gestão democrática capaz de contribuir para a construção de novas formas de exercício do poder no terreno da sociedade civil e nas formas de atuar do Estado.

Nesse contexto pode-se afirmar que as diversas práticas participativas que se desenvolvem na perspectiva de democratização dos espaços públicos vêm se constituindo como processos educativos e vêm proporcionando importantes aprendizados para os atores da sociedade civil e dos governos que nelas se envolvem.

Marques (1995), ao analisar as aprendizagens que ocorrem a partir da mediação do espaço público e da práxis política, refere-se à importância das competências comunicativas (Habermas) na constituição do sujeito autônomo, criativo, atento às muitas possibilidades em aberto e capaz de atuar num mundo marcado pelas incertezas e pela complexidade. As pessoas somente serão racionalmente responsáveis pelo seu destino coletivo na medida em que refletirem sobre seus interesses e necessidades e os submeterem a uma crítica pública. E a sociedade emancipada depende da institucionalização da democracia pautada por uma integração mais feliz entre a cultura, a sociedade e a personalidade singularizada.

É nesse contexto que adquire particular relevância, no debate sobre a Educação Popular, a temática do desenvolvimento com equidade e de uma pedagogia democrática capaz de contribuir para a construção de novas práticas de exercício do poder e de construção de políticas públicas. Reafirma-se a importância da contribuição da EP na construção de novas formas de exercício do poder, fundamentalmente a partir do terreno da sociedade civil, mas também no exercício das ações de governo, no sentido de que estas estejam constantemente alimentadas e retroalimentadas pela prática viva dos processos e dos sujeitos sociais.

Nessa direção, acreditamos que é preciso educar, formar, capacitar, comunicar-se com os diferentes atores que vão criar e exercer essas novas formas de poder. Apesar de sua reconhecida prioridade de intervenção em relação aos atores da sociedade civil, a EP vem sendo desafiada também a incidir sobre uma pedagogia democrática das ações de governo.

Aqui vale lembrar, na obra de Freire (1992a), a importância que ele atribui à ação pedagógica de um governo radicalmente democrático:

Tudo deve ser visível. Tudo deve ser explicado. O caráter pedagógico do ato de governar, sua missão formadora, exemplar, que demanda por isso mesmo dos governantes, seriedade irrecusável. Não há governo que persista verdadeiro, legitimado, digno de fé, se seu discurso não é confirmado por sua prática, se apadrinha e favorece amigos, se bem duro apenas com os oposicionistas e suave e ameno com os correligionários (FREIRE, 1992a, p.174).

Em outro texto, Freire (1992b), ao comentar os requisitos de uma Cidade Educadora, enfatiza o papel pedagógico da maneira como se exerce o poder e se realizam as políticas públicas na cidade:

Enquanto educadora, a Cidade é também educanda. Muito de sua tarefa educativa implica a nossa posição política e, obviamente, a maneira como

exerçamos o poder na Cidade e o sonho e a utopia de que embebemos a política, a serviço de que e de quem a fazemos. A política dos gastos públicos, a política cultural e educacional, a política de saúde, a dos transportes, a do lazer (FREIRE, 1992b, p. 23).

Vale lembrar que os processos participativos desencadeados na construção de políticas públicas tendem a provocar novos conflitos ou a ampliação dos já existentes entre os atores que deles participam. Daí a importante mediação educativa no sentido de *pedagogicizar os conflitos*, possibilitando que eles, ao invés de provocarem desagregação e fragmentação, possam contribuir para a construção de novas práticas de exercício do poder substantivamente democráticas. Tornar o conflito de tal ordem pedagógico, por meio da explicitação dos interesses em jogo e do estímulo às formas de organização democráticas para enfrentá-lo, que passe a significar um fator de crescimento político-educativo para os atores envolvidos. Pedagogicizar o conflito significa também admitir a possibilidade de que se tomem decisões erradas num primeiro momento, mas que poderão representar lições mais à frente que correspondam a um importante salto de qualidade.

Celso Daniel (1994) já enfatizava a função pedagógica que devem ter os governos na ativação de práticas participativas:

Mais do que isso, a democratização do acesso à participação exige uma presença ativa do governo, em particular no campo pedagógico. Assim, é crucial para tal democratização a pesquisa de linguagens sintonizadas com a cultura da população, bem como a organização de processos de formação dos cidadãos, de maneira a lhes permitir acesso à informação sobre o modo de funcionamento do Estado e da configuração do município. Tais iniciativas caminham no sentido de se contrapor ao monopólio da informação de que os integrantes do Estado costumam ser portadores. Evidencia-se, ademais, que é perfeitamente possível e inclusive necessário, que o governo – respeitando a independência e riqueza de formas de articulação da sociedade – atue de maneira concreta no sentido de estruturar e estimular a participação para que esta obtenha sua máxima eficácia (DANIEL, 1994, p. 40).

## 5 UMA PEDAGOGIA DA GESTÃO DEMOCRÁTICA

O “mito” da neutralidade da gestão pública dificulta a percepção da politicidade que lhe é inherente. No Brasil, temos uma herança histórica muito pesada de uma concepção elitista e autoritária da relação entre Estado e sociedade, que se expressa numa visão institucionalista e tecnocrática da gestão pública.

Nos anos 1990, a discussão de uma Reforma do Estado e da gestão pública esteve hegemonizada pela concepção das políticas neoliberais que pregavam a diminuição do tamanho do Estado e priorizava a austeridade fiscal, a privatização dos serviços e das funções do Estado.

Já numa perspectiva transformadora do Estado característica das políticas implementadas a partir de 2003, trata-se de associar a democratização da gestão pública à recuperação do papel indutor do Estado na construção de um desenvolvimento fundado nos princípios da justiça social, da equidade, da sustentabilidade, da autonomia e da emancipação. Decorre daí a importância da criação e consolidação de mecanismos de gestão democrática que possibilitem a participação e o controle social na construção e implementação das políticas públicas. Assim, trata-se de assegurar a participação da sociedade civil em todos os níveis e espaços de planejamento e tomada de decisão sobre as políticas, os programas e as ações do governo. Dessa forma, a participação social torna-se método de governo e de gestão.

Dentro de uma concepção tecnocrática de gestão das políticas públicas, estas são elaboradas “de cima para baixo”, fortalecendo uma visão estritamente institucional das ações orientadas à elaboração e implementação das mesmas. Nessa visão, privilegia-se o trabalho de especialistas e tomadores de decisão. Tradicionalmente prevaleceu a ideia de que o desafio está em formular uma “política correta” para em seguida convocar os distintos atores sociais que estariam esperando para conhecê-la e colocar em marcha sua execução. Numa perspectiva de gestão democrática, o desafio, portanto, não é só elaborar políticas “corretas”, mas incorporar ativamente os atores sociais na formulação e execução das políticas.

Um processo de democratização da gestão pública deve contemplar a ação educativa e comunicativa como eixos articuladores para assegurar maior alcance e qualidade dos aprendizados produzidos. Daí a necessidade de uma pedagogia da gestão democrática como dimensão indispensável para possibilitar que os atores (da sociedade civil e do governo) adquiram eficácia e potência de ação no exercício da democracia, da cidadania ativa, na criação de esferas públicas democráticas e transparentes e na construção de uma nova cultura política. Em síntese, podemos apontar alguns dos elementos constitutivos de tal pedagogia:

- a) é metodologicamente deliberativa, ou seja, ela deve proporcionar a possibilidade efetiva do exercício de decidir sobre os assuntos públicos;
- b) deve estimular práticas de cogestão (entre governo e sociedade), desenvolvendo a atitude de corresponsabilidade e a prática de parceria entre os atores sociais na

resolução de problemas e construção de alternativas para o desenvolvimento com equidade;

- c) é uma pedagogia do público, da construção do sentido do comum, a partir da construção de esferas públicas transparentes e democráticas, em que se exercita a deliberação a partir de critérios objetivos, compartilhados e impessoais;
- d) realiza-se no próprio exercício da cidadania ativa, desenvolvendo a consciência de que tomar conta do seu país e da sua comunidade é um direito (que inclui a corresponsabilidade) e que, quando ele é exercido, as coisas acontecem;
- e) busca formar cidadãos autônomos e críticos, com capacidades comunicativas e argumentativas para participar de instituições da sociedade civil, para exercer associativamente o controle sobre governos e resolver pacificamente e democraticamente os conflitos;
- f) instrumentaliza os atores da sociedade civil e dos governos para novas formas de exercício do poder em que a transparéncia das ações, a capacidade de ouvir, dialogar, reconhecer legitimidade no outro são atitudes indispensáveis;
- g) propicia a apropriação de conhecimentos técnico-políticos que ampliam a capacidade dos cidadãos de atuarem como agentes na definição e gestão das políticas públicas;
- h) amplia os conhecimentos sobre o território (bairro/cidade/região/estado/país) e seus diversos elementos de identidade, facilitando a ação integrada das políticas públicas e a participação e controle dos cidadãos sobre essas políticas;
- i) desenvolve a autoestima, as capacidades de comunicação e relacionamento interpessoal e assim cria motivação pessoal para participação em ações coletivas;
- j) desenvolve os valores de solidariedade, justiça, união, respeito ao outro, tolerância, humildade, esperança, abertura ao novo, disponibilidade à mudança como elementos de uma ética universal que deve estar na base das ações de educação para a cidadania.

Dentro desse cenário mais geral, a afirmação que se fez no 3º Fórum Social Mundial, em Porto Alegre (janeiro de 2003), sobre a necessidade estratégica de *democratizar a democracia* aponta a prioridade de discutir os novos paradigmas da EP em resposta às duas grandes tarefas do momento: promover processos efetivos de inclusão social e fortalecer práticas de democracia participativa como condições para um desenvolvimento integral, inclusivo, sustentável e com equidade de nossas sociedades.

Já é quase lugar comum a constatação de que entre as muitas mudanças ocorridas no mundo na transição para o século XXI talvez a mais significativa e universal delas seja a afirmação do papel do conhecimento como elemento estruturante da vida em sociedade e daí a terminologia utilizada de que estamos vivendo numa sociedade do conhecimento. O conhecimento, e não os simples dados digitalizados, é e será o recurso humano, econômico e sociocultural mais importante nessa nova etapa do desenvolvimento da humanidade. Assman (1998, p.19) afirma que a consequência desse novo cenário é a afirmação de que vivemos numa sociedade aprendente. Com a expressão “sociedade aprendente” pretende-se inculcar que a sociedade inteira deve entrar em estado de aprendizagem e transformar-se numa imensa rede de ecologias cognitivas.

Numa sociedade marcada pela lógica da exclusão e por grande insensibilidade às práticas da solidariedade, para Assman (1998, p. 26) “educar é a mais avançada tarefa social emancipatória”.

Nessa perspectiva, entendemos por práticas educativas e comunicativas aquelas que proporcionam vivências do processo do conhecimento e experiências de aprendizagem interativas. Assmann (1998) assim se refere a tal concepção:

O “produto” da educação deve levar o nome de experiências de aprendizagem (learning experiences, como se frisa em inglês), e não simplesmente aquisição de conhecimentos supostamente já prontos e disponíveis para o ensino concebido como simples transmissão (ASMANN, 1998, p. 32).

Nessa concepção, a educação e a comunicação só se tornam efetivas quando se orientam por gerar experiências de aprendizagem, criatividade para construir conhecimentos e capacidades para saber “acessar” informações sobre os mais diversos temas. Precisamos de uma educação capaz de formar cidadãos e atores coletivos com capacidade de trabalhar com incertezas, de formular boas perguntas e de trabalhar conceitos de forma cada vez mais complexa e transversal.

A visão sobre a complexidade dos fenômenos sociais e do desafio da transdisciplinaridade foi bastante desenvolvida nas proposições de Edgar Morin e parcialmente sintetizada no texto *Notas para um Emílio Contemporâneo*, publicado na coletânea *Edgar Morin: Ética, Cultura e Educação* (2001), organizada por Alfredo Pena-Vega; Cleide. R.S. Almeida e Izabel Petraglia. No referido texto, ao analisar os problemas das administrações burocratizadas e tecnocratizadas em que as decisões são tomadas com base em

especialistas e diluídas as responsabilidades, propõe Morin em direção contrária a esta tendência. O problema-chave passa a ser o de uma educação capaz de fornecer, a partir e no seio dos conhecimentos, a concepção do global e do essencial, assim como o de uma formação ética voltada para a responsabilidade.

Para Morin, trata-se de compreender os desafios da complexidade que nos vêm de todos os campos do conhecimento e da ação e de se reformar o pensamento para poder responder a esses desafios. As implicações para a educação estão nas propostas de aprender a aprender, na necessidade de integrar o observador em sua observação e na proposta da transdisciplinaridade como método de investigação e modo de organizar os currículos das aprendizagens.

Para dar conta desses novos e complexos desafios colocados para a educação e a comunicação difundiu-se, sobretudo a partir dos anos 1990 com o desenvolvimento das TIC – Tecnologias de Informação e Comunicação e o processo de globalização, a proposta de atuação em redes e da construção de comunidades de aprendizagem.

A Rede Mulher de Educação, em publicação intitulada *Vem pra Roda; Vem pra Rede* (2003), sintetiza bem o papel das redes como modo de atuar juntos eficazmente e respeitando a diversidade, como expõe Bourgos (2005):

As redes passaram a ser consideradas como formas mais flexíveis e cooperativas, capazes de dar resposta aos problemas e desafios cada vez mais complexos vivenciados pela humanidade. As redes constituem uma forma de organização conjunta entre elementos autônomos. Nestas redes se busca desenvolver relações pautadas por interdependência, complementaridade e horizontalidade, nas quais o poder deve estar distribuído de maneira mais igualitária. Diferentemente das organizações baseadas no modelo piramidal, que ainda são mais comuns em nossas sociedades, nas quais o poder está concentrado na ponta e cresce à medida que cresce o nível hierárquico, as redes ganham força e dinamismo por meio da descentralização e da ação articulada.

Geralmente as pessoas, grupos e/ou instituições constituem redes para entre outros: apoiar-se mutuamente; trocar experiências e saberes; desenvolver projetos, ações conjuntas; articular esforços e competências; influenciar politicamente; desenvolver formação de capacidades.

Uma rede nasce de objetivos comuns de um grupo de pessoas, coletivos e instituições que possuem em geral visões, papéis e desafios diferentes. Ainda que sejam heterogêneas, se unem em torno de um conjunto de objetivos. Isto significa que fazer parte de uma rede não significa que todos devem estar de acordo com tudo, negar as diferenças, pensar igual. Ao contrário, uma das grandes forças das redes é juntar e potencializar a força da diversidade. As

redes constituem um exercício coletivo de identificar objetivos comuns que alimentam e dão sentido àquela união (BOURGOS, 2005, p.193-195).

Baseando-se em documento da ALER, *Las voces de America Latina en libre vuelo*, publicado em Quito no Equador, Bourgos (2005) destaca três condições para que o trabalho em redes funcione eficazmente em processos comunicativos. A primeira delas é que os membros da rede devem ter um objetivo claramente definido e compartilhado entre todos seus integrantes. Devem saber claramente para que se trabalha em conjunto e quais são os pontos de vista e matizes que cada um tem sobre o tema, configurando uma rede que seja democrática. Em segundo lugar, não há rede que persista sem um sistema de comunicação que possibilite a interação entre seus membros. Os canais de comunicação podem ser variados, mas devem estar claros e sintonizados para que haja, no interior da rede, uma permanente comunicação entre seus membros. Finalmente, a rede precisa ter impacto social. Se a rede não encontra um resultado positivo, ainda que seja mínimo, em torno dos objetivos a que se propôs, a rede corre o risco de se desarticular.

## 6 A INCIDÊNCIA EM POLÍTICAS PÚBLICAS

Com o objetivo de buscar novas formas de relação entre cidadania e governo é indispensável promover a participação dos cidadãos(as) nos assuntos públicos. A participação da cidadania na vida pública vai mais além da via eleitoral. É importante, para que ela aconteça, que se possa contar com a mais ampla e plural informação sobre os assuntos de interesse geral e com mecanismos para intervir no debate público e na tomada de decisões.

Na medida em que tal participação abrange diferentes atores e âmbitos públicos, trata-se de colocar em marcha diferentes estratégias. Geralmente ela se estrutura ao redor da solução de um problema ou por meio de ação voltada à modificação de uma política pública. A incidência em políticas públicas, ao propor alternativas de solução a distintos tipos de problemas, faz com que passemos da prática da denúncia à condição de sermos parte da solução dos referidos problemas. Ainda que as instituições do Estado tenham a obrigação de garantir o respeito aos diretos de todos(as), a prática da incidência abre a possibilidade de a sociedade civil compartilhar a responsabilidade na implementação das políticas públicas e de diversos dispositivos legais voltados a atender às necessidades da população.

Ao mesmo tempo em que a incidência em políticas públicas promove a mobilização e a intervenção ativa da população, estimula o desenvolvimento de uma nova cultura política

baseada na participação e fortalece o exercício de uma cidadania ativa. Assim, legitima a democracia, permitindo combater os erros, omissões e práticas ilegais que poderiam ser cometidas por governos que não praticam uma gestão democrática.

Documento do WOLA – Programa Centro-American de Capacitação em Incidência – assim define a prática de incidência em políticas públicas:

A incidência política são os esforços da cidadania organizada para influir na formulação e implementação das políticas e programas públicos, através da persuasão e da pressão diante de autoridades estatais, organismos financeiros internacionais e outras instituições de poder. São as atividades dirigidas a obter acesso e influência sobre as pessoas que tem poder de decisão em assuntos de importância para um grupo em particular e para a sociedade em geral.

A incidência política é uma ferramenta para a participação real da cidadania na tomada de decisões do governo ou em outras instâncias de poder. É uma das vias, junto com os processos eleitorais, cabildos abertos, comissões especiais entre outros, através das quais diferentes setores da sociedade civil podem avançar em suas agendas e obter impacto nas políticas públicas, participando de forma democrática e sistemática na tomada de decisões sobre assuntos que afetam sua vida (WOLA, 2002, p. 6-7).

A incidência política é um processo acumulativo. Nesse sentido, é mais que uma ação única. Requer a utilização de estratégias diversificadas implementadas ao longo do tempo com muita criatividade e persistência. As conquistas de processos de incidência em políticas públicas muitas vezes estão precedidas por diversos fracassos. O importante é aprender com os erros, não desistir e ir fortalecendo a organização em termos de força social e capacidade técnica.

Para efeitos de análise, podemos dividir o processo de políticas públicas em cinco momentos: identificação de um problema que demanda ação pública; formulação de possíveis soluções; tomada de decisões por parte da autoridade legitimada; execução da política pública e avaliação dos resultados.

Dentro de uma concepção tecnocrática das políticas públicas, estas são elaboradas de “cima para baixo”, fortalecendo uma visão estritamente institucional das ações orientadas a problemas públicos. Nessa visão, privilegia-se o trabalho de especialistas e de tomadores de decisão. A política pública parece ter origem no desempenho técnico, legal e administrativo das burocracias e emergir do processo de racionalidade legal-burocrática, para consumo de uma sociedade passiva e condescendente.

Um tema que passa a ocupar lugar de destaque nas políticas públicas é o papel determinante dos atores sociais em todo processo de sua formulação e implementação, pois, conforme já apontamos anteriormente, tradicionalmente prevaleceu a ideia de que o desafio está em formular uma “política correta” para em seguida convocar os distintos atores que estariam esperando para conhecê-la e colocar em marcha sua execução. O esquecimento do papel que têm os atores sociais e o predomínio da racionalidade econômica tem levado ao desenho em abstrato das políticas, como se seu desenho se tratasse de um desafio técnico ou simples exercício intelectual. O desafio, portanto, não é só elaborar políticas “corretas”, mas incorporar ativamente os atores sociais na formulação e execução das políticas.

Leis (2005) assim formula o sentido mais geral dessa participação ativa dos atores sociais no processo das políticas públicas:

O convite que nos faz esta perspectiva é de duas ordens: por um lado, envolver os atores sociais nos diferentes momentos de configuração de uma política; por outro, algo que é mais importante ainda: conceber sua gestão como processo de aprendizagem social contínuo em que a “alternativa correta” deverá construir-se e reconstruir-se a partir do diálogo entre os distintos atores com suas distintas representações, interesses e capacidades. Isto supõe superar o institucionalismo tradicional a favor de uma perspectiva de interdependência entre as instituições, atores e agentes sociais, e políticas que mantêm uma relativa autonomia (LEIS, 2005, p.14).

Em seguida, conclui Leis sobre o papel estratégico da educação popular no processo de incidência em políticas públicas:

A EP é uma proposta política, ética e pedagógica que propõe uma metodologia transformadora, que é válida não só para os fatos educativos, mas também para o processo integral de transformação. Nela prevalece o sentido de PROCESSO de médio e longo prazo que permite superar a visão imediatista e parcializada do fenômeno (LEIS, 2005, p.17).

Também Alvarez (2005) enfatiza a importância dos mecanismos de participação e incidência no plano local e mostra a necessidade de se avançar nas propostas de descentralização política e administrativa, visando fortalecer o protagonismo dos atores sociais nas práticas de incidência no nível local. Sobre o papel da EP nesse processo, destaca o autor:

A Educação Popular deve retomar seu discurso movimentista orientado a desenvolver uma cultura participativa que potencie a equidade, a eficácia, a eficiência e a responsabilidade na gestão pública e, por outro lado, a modificar o correspondente funcionamento do aparato estatal no nível local (ALVAREZ, 2005, p. 26).

A Rede de Educação Cidadã, por meio da Equipe do Talher Nacional, vem impulsionando, desde 2008, importante reflexão sobre as práticas de EP estimuladas a partir do governo Lula e, ao projetar sua continuidade nos próximos anos, propõe que se avance na perspectiva de que a EP seja desenvolvida como política pública.

No documento *Educação Popular como Política Pública* (2008), parte-se de uma caracterização do que são as políticas públicas dentro de uma concepção radicalmente democrática de gestão, destacando-se as seguintes características:

- a) universalidade e diversidade (dar conta da diversidade territorial, de gênero, de raça e etnia e geracional);
- b) democratização do seu processo (não só de sua construção, mas de sua implementação, sistematização e avaliação);
- c) capacidade redistributiva e equidade.

No referido documento, assim se explicita a concepção de fundo das políticas públicas anteriormente caracterizadas:

Entendemos as políticas públicas, no contexto dos direitos humanos, como direitos adquiridos e que devem ser assegurados plenamente na linha de dar condições para que as pessoas, em todas as fases de sua vida, estejam resguardadas e desenvolvam as suas potencialidades humanas e sociais. Isso rompe com a ideia que ainda vigora em muitas políticas públicas, tidas como favor, aplicadas de forma paternalista, autoritária, como moeda de troca, etc. As pessoas, no processo de construção de toda política pública, gestores e destinatários, precisam ser sujeitos deste processo de construção, avaliando, tendo acesso às informações e podendo interferir na sua concepção, implementação, avaliação e controle social (REDE DE EDUCAÇÃO CIDADÃ, 2008, p. 14-15).

A partir do acúmulo de acertos e erros das experiências desenvolvidas no Brasil e em outros países da América Latina, entendemos que a EP pode ser referencial teórico/metodológico para a construção de políticas públicas na linha de aprofundamento das práticas, apontando suas contradições e democratizando-as.

Ao final, o documento da Rede de Educação Cidadã assim sintetiza sua proposição e que a EP possa ser assumida como política pública:

Entendendo o Estado como espaço de luta sociocultural e econômica, entendemos a educação popular como política permanente, processual e intersetorial de formação política para a cidadania da sociedade e de agentes públicos cujo objetivo e intencionalidade é construir o protagonismo popular e social para forjar as mudanças das práticas e dos espaços (sociedade e

estado) a partir da sua democratização, humanização e diálogo tendo em vista a transformação da realidade, a partir de mudanças de valores (REDE DE EDUCAÇÃO CIDADÃ, p.15-16).

Assumir tal concepção de EP como política pública implica reconhecer o papel educador do Estado e da sociedade civil e admitir a possibilidade de que se criem novas sinergias entre iniciativas da sociedade civil e do Estado que apontem no sentido de uma efetiva democratização das políticas públicas.

## 7 METODOLOGIAS PARA A INCIDÊNCIA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

O Manual Básico para Incidência Política do WOLA (2002), sob o título *Construindo capacidades e ferramentas para a participação e controle social das políticas públicas*, assim sintetiza os passos de uma metodologia para planejar campanhas de incidência em políticas públicas:

- a) seleção e análise de um problema de interesse;
- b) identificação de possíveis soluções que têm relação com as políticas públicas;
- c) formulação de uma proposta concreta, clara, precisa, e factível de se conquistar;
- d) identificação da pessoa ou pessoas com poder de decisão sobre a proposta;
- e) análise do procedimento para a tomada de decisões;
- f) identificação de outra pessoa ou atores-chave com poder de influência sobre a pessoa decisiva;
- g) autoanálise das fortalezas e debilidades do grupo promotor da campanha e uma análise de oportunidades e ameaças do contexto político;
- h) desenho de estratégias para influir no espaço de tomada de decisão;
- i) elaboração de um plano detalhado de atividades para levar a cabo as estratégias;
- j) avaliação contínua.

No mesmo documento são apontados alguns fatores de contexto que criam melhores condições para que ocorra a prática da incidência política: abertura democrática; equidade social, econômica e cultural; descentralização; democratização do acesso aos meios de comunicação e transparéncia.

Como fatores internos à campanha promotora da incidência: democracia interna; disposição para interlocução com o governo; disposição para construir novas alianças; visualização do processo de incidência como parte de uma estratégia de transformação global

de longo prazo; claridade da missão do grupo ou coalizão promotora; manejo de conhecimentos básicos sobre o funcionamento e institucionalidade do Estado. Outros fatores internos ainda são apontados como contribuintes para a capacidade de promover a incidência em políticas públicas: conhecimento do contexto político atual; manejo de informação e capacidade de pesquisa; componente educativo interno; acordos claros entre as pessoas e organizações que promovem a iniciativa de incidência; e disponibilidade de investir recursos humanos e econômicos na iniciativa de incidência.

## **8 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Retomando o sentido mais geral da incidência política, podemos afirmar que tal processo se destina a resolver problemas específicos por meio de mudanças nos programas e políticas públicas; fortalecer e empoderar a sociedade civil e promover e consolidar a democracia e a luta pelo direito a ter direitos.

A incidência em políticas públicas é um processo largo e complexo que exige persistência, credibilidade e criatividade. É importante dedicar tempo e recursos à etapa de planificação para assegurar o uso mais apropriado e efetivo de recursos, que são limitados; quanto mais claras e precisas forem as propostas, maiores serão as possibilidades de êxito; o fortalecimento de alianças e o trabalho em condições multiplicam as possibilidades de êxito das práticas de incidência em políticas públicas.

## REFERÊNCIAS

- ALVAREZ, Edgardo. **La educación popular y las políticas públicas: reflexión em torno al desafío de la incidencia política.** Revista La Pirágua, Panamá, n 22, p 25-28, CEAAL,2005.
- ASSMANN, Hugo. **Reencantar a Educação.** 2.ed. Petrópolis: Vozes, 1998.
- BENEVIDES, Maria Vitória. **A Cidadania Ativa.** São Paulo: Editora Ática, 1991.
- BOURGOS, Crespo, Carlos. **El desafio de Aprender.** Quito: CAFOLIS Grupo Apoyo, 2005.
- CASTILLO, Adolfo; OSORIO, Jorge. **Construcción de ciudadanías en América Latina:** Hacia una agenda de la educación ciudadana, 1997.
- DANIEL, Celso. Gestão Local e Participação da Sociedade. São Paulo: **Revista Polis:** Participação Popular nos Governos Locais. São Paulo, n. 14, p. 21-42, 1994.
- DOWBOR, Ladislau. **A Reprodução Social:** propostas para uma gestão descentralizada. Petrópolis:Vozes, 1998.
- FREIRE, Paulo. In: **Fórum de Participação Popular das Administrações Municipais:** Poder local, participação popular e construção da cidadania. s/l., 1995.
- FREIRE, Paulo. **Pedagogia da Esperança.** São Paulo: Paz e Terra, 1992a.
- \_\_\_\_\_. **Educação Permanente e as Cidades Educativas:** Política e Educação. São Paulo: Cortez, 1992b.
- LEIS, Raúl. *Incidencia politica y ciudadania activa.* **Revista La Pirágua**, Panamá, n. 22, p. 12-18, CEAAL, 2005.
- MARQUES, Mário Osório. **Aprendizagem na mediação social do aprendido e da docência.** Rio Grade do Sul: Unijuí, 1995.
- PENA-VEGA, Alfredo; ALMEIDA R. S. Cleide; PETRAGLIA, Izabel. **Edgar Morin:** Ética, Cultura e Educação São Paulo. Cortez, 2001.
- REDE DE EDUCAÇÃO CIDADÃ. Equipe do Talher Nacional. **Educação Popular como Política Pública.** Texto para debate. Brasília, 2008, Mimeografado.
- WOLA - Programa Centro Americano de Capacitação em Incidência. **Manual Básico para la Incidencia Política,** Oficina en Washington para la Incidencia Política, 2002, p. 6-7, pdf.

Artigo recebido em 26/09/2016.

Aceito para publicação em 01/11/2016.