

ESPAÇO LOCAL, CIDADANIA E INCLUSÃO SOCIAL: PERSPECTIVAS A PARTIR DAS POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS

LOCAL AREA, CITIZENSHIP AND SOCIAL INCLUSION: PERSPECTIVES FROM PUBLIC POLICY EDUCATION

*Marli Marlene Moraes da Costa**
*Suzéte da Silva Reis***

Resumo: O presente estudo visa à reflexão acerca da cidadania e da inclusão social através da implementação de políticas públicas educacionais no espaço local. Para tanto, a política pública educacional vem assumida como pressuposto para o desenvolvimento pleno da cidadania e a inclusão social, mostrando-se imprescindível para a consolidação do modelo de Estado Democrático de Direito.

Palavras-chave: cidadania; inclusão social; educação; políticas públicas.

* Pós-doutorada em Direito pela Universidade de Burgos/Espanha, com bolsa CAPES. Doutora em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina-UFSC. Coordenadora do Programa de Pós-graduação em Direito - Mestrado e Doutorado - na Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC, Coordenadora do Grupo de Estudos “Direito, Cidadania e Políticas Públicas” da UNISC. Professora da Graduação em Direito na FEMA - Fundação Educacional Machado de Assis de Santa Rosa. Psicóloga com especialização em terapia familiar. Coordenadora dos Projetos de Pesquisa: “O Direito à Profissionalização e as Políticas Públicas da Juventude na Agenda Pública: desafios e alternativas para a inserção dos jovens no mercado de trabalho - um estudo no município de Santa Cruz do Sul - RS.” e “O Brincar e a Construção da Cidadania nas Escolas: uma releitura do Estatuto da Criança e do Adolescente”. Email: <marlicosta15@yahoo.com.br>.

** Mestranda em Direito e Membro do Grupo de Pesquisas Direito, Cidadania e Políticas Públicas da Universidade de Santa Cruz – UNISC. Bolsista da CAPES. Advogada. Especialista em Direito do Trabalho, Previdenciário e Processo do Trabalho. E-mail: <suzyreis@yahoo.com.br>.

Introdução

O presente trabalho tem por objetivo estabelecer pontos de reflexão acerca da cidadania e da inclusão social a partir da implementação de políticas públicas educacionais no âmbito local. Acredita-se que o espaço local, em razão das suas peculiaridades e da sua conformação geográfica, aliados ao estoque de capital social, se configura como *locus* para o exercício pleno da cidadania. Do mesmo modo, as ações voltadas à inclusão social encontram melhores perspectivas de êxito no âmbito local. Ademais, o trabalho pretende debater a importância das políticas públicas educacionais enquanto pressupostos da cidadania e da inclusão social, visto que a educação é a política pública mais eficaz no combate à exclusão social e para a emancipação do sujeito. Desse modo, a contribuição da educação para a consolidação do modelo de Estado Democrático de Direito é imprescindível, da mesma forma que é essencial para a garantia dos direitos fundamentais do homem.

As discussões sobre a inclusão social e a cidadania não são recentes e, a despeito do enfoque a partir dos quais são analisadas, continuam sendo tema um recorrente. Contemporaneamente observa-se que, cada vez mais, é primordial a elaboração de políticas públicas que as promovam. Tal afirmação encontra sustentação na normativa constitucional que elenca a cidadania como um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito. A inclusão social, por sua vez, é condição essencial para assegurar tanto a cidadania quanto os demais direitos fundamentais do homem, observando-se o princípio da dignidade da pessoa humana.

Todos os esforços devem se voltar, portanto, para a consecução e fortalecimento da cidadania, a partir das políticas públicas que promovam a inclusão social. Por outro lado, acredita-se que a educação se configura como a política pública mais eficaz para alcançar tais objetivos.

E é a partir desse enfoque que o presente trabalho pretende discutir o papel das políticas públicas educacionais, partindo do pressuposto de que é no âmbito local que as mesmas encontram as condições propícias para se desenvolverem.

A promulgação da Constituição Federal de 1988 assegurou aos municípios maior autonomia, o que representa um avanço importante. A partir de então o Governo Municipal deixa de estar subordinado a qualquer autoridade estadual ou federal no desempenho de suas atribuições exclusivas. Do mesmo modo, possibilitou que as leis municipais sobre qualquer assunto de competência expressa e exclusiva do Município, prevaleçam sobre a estadual e a federal. O interesse local é o critério a ser empregado e se refere àqueles interesses que dizem respeito mais diretamente às necessidades imediatas do município, mesmo que acabem gerando reflexos nos demais entes federados.

Neste sentido, entende-se que o âmbito municipal se constitui no espaço profícuo para que as políticas públicas educacionais sejam efetivadas e alcancem melhores resultados, seja em razão da proximidade geográfica, seja em decorrência do conhecimento dos reais problemas e necessidades existentes, seja em razão da possibilidade concreta de participação social e, em decorrência, do maior comprometimento da sociedade civil para com o enfrentamento dos problemas que se apresentam.

No que concerne à educação, refere-se que o tratamento dispensado à mesma pela Constituição Federal, reconhecendo-a como um direito social fundamental que deve ser prestado pelo Estado, adquire novos contornos, destacando a relevância da mesma para a conquista da cidadania e da dignidade da pessoa humana, essenciais à existência humana. Não se pode perder de perspectiva que a educação é condição essencial para garantir o exercício pleno da cidadania e assegurar o respeito aos direitos fundamentais do cidadão, promovendo a inclusão social.

No Brasil, especialmente durante a década de 90, foram introduzidas mudanças significativas no sistema de ensino. Dentre elas, destacam-se aquelas ocorridas na administração dos sistemas de ensino nos diferentes âmbitos (federal, estadual e municipal) que objetivavam dar conta das demandas, através da descentralização e dos projetos de gestão democrática. Essa flexibilização permitiu que os municípios passassem a ter maior autonomia no tocante à organização e gestão do seu sistema de ensino, desde que observadas as normativas estaduais e nacionais.

As políticas públicas educacionais locais podem, então, voltar-se para o atendimento dos cidadãos, visando oferecer-lhes uma educação de qualidade e em consonância com os princípios consagrados pelo texto constitucional pátrio. É a partir dessa educação que se vislumbra a perspectiva de exercício pleno da cidadania. Do mesmo modo, a partir da educação, aumentam e abrem-se novas perspectivas para a inclusão social.

1. Cidadania e inclusão social: algumas reflexões sobre sua conceituação

A cidadania é um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito, conforme preceitua o artigo 1º da Carta Constitucional e como tal necessita ser efetivada, sob pena de comprometimento do modelo de Estado que se pretende ver consolidado.

Partimos do pressuposto de que a cidadania, enquanto qualidade do cidadão e no contexto atual, não pode ser definida como universal, haja vista que se é cidadão de um Estado específico do qual são exigidos estes direitos de cidadania. Desse modo, a cidadania está muito próxima do nacionalismo, já que a sua aquisição se dá a partir do conceito de nacionalidade, que é um conceito jurídico¹. Como defende Péces-Barba, *“la expresión de la ciudadanía, la participación em la formación de la voluntad general, el ejercicio de la soberanía, se sigue reservando a los ciudadanos de pleno derecho, a los ciudadanos estatales”*². Deste modo, a tutela dos direitos de cidadania cabe ao Estado.

Por outro lado, é imperioso reconhecer que a acepção de cidadania ultrapassa conceitos primígenos, assim como as ultrapassadas concepções doutrinárias e engessadas. O conceito de cidadania

1 GORCZEWSKI, Clóvis (org.). *Direitos humanos, educação e cidadania*. Porto Alegre: UFRGS, 2007, p. 14.

2 PECES-BARBA, Gregógio. *Educación para la ciudadanía y los derechos humanos*. Madrid: Espasa Calpe, 2007, p. 22.

precisa ser visto e revisto sistematicamente, dado o seu caráter de processo em constante construção e reconstrução. Nesse viés, a cidadania “pode ser qualquer atitude cotidiana que implique a manifestação de uma consciência de pertinência e de responsabilidade coletiva”³.

A concepção de cidadania, apesar de diferir em muito da concepção que se tinha em suas origens na Antiguidade, continua associada à ideia que pressupõe um vínculo entre a pessoa e o Estado. Historicamente, essa relação persistiu e os direitos de cidadania vinculam-se a um Estado nacional, apesar de haver já há algum tempo discussões sobre uma cidadania global. A corrente majoritária, porém, permanece adepta da concepção de cidadania vinculada a um Estado determinado.

Desde seus primórdios, o conceito de cidadania encontra-se ligado a ideia de Estado nacional. Como ensina Fustel de Coulanges, cidadão era aquele que participava do culto da cidade, o que lhe garantia os direitos civis e políticos. O atributo essencial da cidadania relacionava-se a ideia de um homem que segue a religião da sua cidade, honra seus deuses, oferece sacrifícios, tem o direito de aproximar-se dos altares e de penetrar nos recintos sagrados onde as assembléias eram realizadas. A proteção dos deuses restringia-se aos cidadãos, enquanto isso os estrangeiros eram excluídos e não tinham qualquer direito de invocá-los⁴.

Também em Roma e em Atenas a distinção entre cidadãos e estrangeiros era acentuada, impedindo, por exemplo, que os últimos pudessem ser proprietários. Além disso, não podiam casar e, se o fizessem, o casamento não era reconhecido. Da mesma forma, se um cidadão tivesse um filho com uma estrangeira, este era considerado bastardo. Até mesmo os escravos recebiam um tratamento melhor que os estrangeiros⁵.

Tão intensa era a importância da cidadania que a punição para uma falta cometida pelo cidadão era justamente a perda da quali-

3 PINSKY, Jaime. *Cidadania e educação*. São Paulo: Contexto, 2005, p. 19.

4 FUSTEL DE COULANGES. *A cidade antiga*. Trad. Aurélio Barroso Rebello e Laura Alves. Rio de Janeiro: Ediouro, 2004.

5 Idem, p. 256.

dade de cidadão, ficando privado da religião, da participação nos tribunais e assembléias. Ao deixar de ser cidadão perdia a proteção das leis da cidade. Enfim, perdia todos os direitos políticos, a religião e os direitos civis⁶.

Para Martín, apesar de as raízes da cidadania remontarem à Grécia e Roma, o conceito atual de cidadão provém dos séculos XVII e XVIII, leia-se Revolução Francesa, Inglesa, Americana e do movimento capitalista. Conforme a autora, a noção de cidadania “ao longo da história, tem designado um privilégio, uma entidade excludente. Pouco a pouco vem desligando-se da vinculação da desigualdade, mas não tem conseguido em sua totalidade”⁷.

Todavia, apesar das transformações que essa acepção sofreu ao longo da história, continua muito forte a ideia de que a cidadania garante direitos e protege o cidadão. Neste sentido, Martín traz uma contribuição importante:

Por fim, o que nos faz cidadãos? Conforme a etimologia deveria responder: pertencer a uma cidade. “Cidade” significa uma coletividade de indivíduos organizada segundo determinadas crenças, normas e procedimentos que condicionam a ação comum e as ações individuais para enfrentar problemas e resolver conflitos: o espaço ou a esfera pública. Por sua vez, estas crenças, normas e procedimentos distribuem bens intangíveis, como hierarquia, autoridade e poder e também promovem a distribuição de outros bens tangíveis como a riqueza, a renda ou a propriedade⁸.

O pertencimento a uma cidade implica numa situação ativa, através da ação do cidadão, modificando e alterando normas e procedimentos. Como enfatiza Martín: o cidadão se faz fazendo sua cidade⁹, ou seja, o cidadão é aquele que pertence e que tem participação ativa na tomada de decisão quanto ao destino da sua cidade.

Todavia, apesar do seu caráter dinâmico, o conceito de cidadania não perdeu esse traço distintivo e contemporaneamente conti-

6 Idem, p. 256.

7 MARTÍN, Núria Belloso. *Os novos desafios da cidadania*. Trad. Clóvis Gorczewski. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2005, p.30.

8 MARTÍN, *op. cit.*, p.21.

9 Idem, p.21.

nua a prevalecer a ideia de que cidadão é aquele que está inserido no contexto social, que tem direitos e deveres fundamentais para e com a sociedade na qual está inserido.

E nesse sentido, conforme leciona Herkenhoff, a evolução da cidadania no Brasil está intimamente associada à evolução constitucional, mesmo apesar de não haver “uma perfeita correspondência entre vigência de direitos, nas Constituições, e vigência de direitos, no cotidiano do povo”¹⁰. Ainda, o autor lembra que cada Constituição conferiu à cidadania maior ou menor importância, de acordo com o momento histórico e a concepção de Estado vigente a cada época¹¹, destacando que a atual Carta Constitucional, já no seu art. 1º, inciso II, a cidadania como fundamento do Estado Democrático de Direito.

A amplitude do conceito de cidadania abriga uma infinidade de possíveis interpretações. Partindo da concepção clássica de cidadania defendida por Marshall, tem-se que ela representa “um *status* concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade. Todos aqueles que possuem o *status* são iguais com respeito aos direitos e obrigações pertinentes ao *status*”¹² e assim devem ser tratados.

Seguindo numa linha semelhante, Pécès-Barba define a cidadania como sendo o posto que a pessoa ocupa em determinada sociedade e que é representado pelo vínculo que une a pessoa a um Estado. Avança na conceituação de cidadania, relacionando-a com a democracia:

Ciudadanía y democracia son dos términos que van irremediabilmente unidos. La democracia es el único sistema político donde los ciudadanos juegan un papel determinante en la creación y mantenimiento de sus instituciones y formas de gobierno. No hay verdadera democracia sin suficiente participación de los ciudadanos, ni los individuos son considerados ciudadanos si no es un régimen democrático. La historia de las organizaciones políticas, pero sobre todo la historia del Estado moderno (del Estado absoluto al Estado democrático constitucional) es la historia

10 HERKENHOFF, João Batista. *Como funciona a cidadania*. Manaus: Valer, 2001, p. 62.

11 Nesse sentido, é importante a obra de João Baptista Herkenhoff, onde o autor aborda em capítulos distintos o modo como a cidadania aparece em cada uma das Constituições Brasileiras, iniciando na Constituição Imperial até chegar à Constituição Federal de 1988.

12 MARSHALL, T. H. *Cidadania, classe social e status*. Trad. Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar, 1967, p. 76.

de los grupos humanos, de los hombres y mujeres, para desembarazarse del papel de súbditos y asumir el de ciudadano. La ciudadanía es la vinculación más fuerte que existe entre los habitantes pertenecientes a un Estado y el propio Estado. La ciudadanía expresa, mejor que cualquier otra noción, la pertenencia real y completa de los seres humanos a una comunidad política determinada. [...] Ser ciudadano significa poder ejercer con garantías jurídica y política una serie de derechos humanos básicos y fundamentales y tener ciertos deberes políticos y jurídicos¹³.

Percebe-se que o exercício da cidadania, portanto, implica no exercício das garantias jurídicas e políticas fundamentais, assim como importa em deveres políticos e jurídicos para com a sociedade da qual faz parte.

Do mesmo modo, Dallari refere que a cidadania “expressa um conjunto de direitos que dá à pessoa a possibilidade de participar ativamente da vida e do governo de seu povo”¹⁴. Entretanto, o autor alerta que aqueles que não conseguem exercer a sua cidadania acabam por ficar marginalizados ou excluídos.

Assim, pode-se dizer que o conteúdo do conceito de cidadania é vasto e abriga um conjunto de direitos e garantias fundamentais, interligados ao princípio da dignidade da pessoa humana.

O fortalecimento da cidadania implica, portanto, na implementação de políticas públicas que tenham o condão de promover o seu exercício pleno. Nesse sentido, as políticas públicas educacionais apresentam-se como as mais eficazes no combate à exclusão social e ao desenvolvimento pleno do homem, bem como o preparo para o exercício de sua cidadania e formação para o trabalho, conforme dispõe o texto constitucional.

Acredita-se, ainda, que as políticas locais são ainda mais eficazes, por estarem mais próximas dos cidadãos e, por outro lado, por permitirem a participação do Estado, da sociedade e da família de modo mais efetivo, responsabilizando-se pela implementação de uma educação de qualidade e em sintonia com os objetivos constitucionais que assegurem a cidadania e a dignidade humana.

13 PÉCES-BARBA, *op. cit.*, p. 311.

14 DALLARI, Dalmo de Abreu. *Direitos humanos e cidadania*. São Paulo: Moderna, 1998.

2. A necessidade de implementação de políticas públicas educacionais locais para assegurar a cidadania e a inclusão social

Como já referido inicialmente, os municípios dispõem, atualmente, de maior autonomia para a execução de ações voltadas para o atendimento do interesse local. A Constituição Federal de 1988, especialmente a partir da descentralização político-administrativa¹⁵ por ela promovida, passou a ter maior autonomia para tratar as questões de interesse dos seus habitantes, a partir das atribuições que lhe foram conferidas pelo texto constitucional e demais normas infraconstitucional. Especificamente o art. 30, inciso I, que trata das competências do Município, autoriza esse ente federado a legislar sobre assuntos de interesse local.

Além da competência exclusiva para legislar sobre esses assuntos, o município possui também competências cumulativas e, em diversos casos, a possibilidade do exercício da competência constitucional suplementar. Mas é no conjunto de atribuições constitucionais exclusivas ou privativas do Município que se encontram algumas discussões doutrinárias de extremo interesse, para que se definam quais são as atividades que competem constitucionalmente ao Município, bem como se verifiquem os limites encontrados para sua consolidação¹⁶.

Na hipótese de configuração das competências constitucionais dos Municípios, a Carta Magna brasileira consagra expressão vaga que gera debates na doutrina e jurisprudência, tendo em vista a extensão da idéia de interesse local, prevista no art. 30, inciso I, e que se constitui

15 Ao adotar modelos descentralizados de gestão pública atribui-se aos entes federativos menores autonomia administrativa, política e financeira, o que traz mais eficiência, agilidade e responsabilidade à gestão pública, com graus maiores de comprometimento das esferas administrativas privilegiadas com a descentralização. Esse mecanismo, embora de maior complexidade no que tange à estrutura administrativa, permite “a simplificação e a aceleração dos procedimentos e decisões administrativas”. Cf. MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. *Poder municipal: paradigmas para o estado constitucional brasileiro*. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1999, p. 46-47.

16 Importante é esclarecer que, apesar dos avanços verificados em sede constitucional, existem diversos aspectos a serem observados, especialmente em função de um histórico extremamente centralizador da federação brasileira.

no vetor que define a atuação do Município. É justamente por isso que as discussões sobre a extensão desse conceito merecem absoluto destaque, especialmente no que tange à exigência ou não de exclusividade do Município nos assuntos de interesse local.

Nesse sentido, há de se destacar a percepção de que o interesse local significa um conjunto de atribuições em que prevalece a atuação do Município¹⁷, apesar de indiretamente refletir nas demais esferas, haja vista que a população do Município também é do Estado e da União Federal, ter-se-á uma abordagem ampliada das competências municipais. Caso contrário, estaria extremamente restrita a possibilidade de atuação do Município, adstrita apenas aos assuntos que fossem exclusivamente de interesse local, sem qualquer reflexo nos demais espaços de gestão territorial¹⁸.

Certamente não é essa última a melhor interpretação do pacto federativo brasileiro que, ao contrário, reúne um conjunto principiológico a ser concretizado e que justamente vem ao encontro de uma estruturação mais descentralizada e democrática do Estado, capaz de qualificar a relação dos entes públicos com os atores da sociedade civil, elementos fundamentais para uma nova articulação política compatível com o espaço social-democrata. Diante disso, deve ser avalizado o entendimento de que o interesse local como requisito para a definição das políticas de competência do Município refere-se aos assuntos em que predomina tal característica, sem que haja exclusividade, de forma que a atividade do Município vai refletir, ainda que indiretamente, nas demais esferas da Federação¹⁹.

17 BAGO, Josep Mir I. *El sistema español de competencias locales*. Madrid: Marcial Pons, 1991, p. 271. Na Espanha, verifica-se a adoção do critério de competências preponderantemente locais, não se exigindo a exclusividade municipal para assuntos de suposta natureza local, sendo esta última perspectiva já superada naquele ordenamento, como se observa nas afirmações de Bago, amparadas na Jurisprudência do Tribunal Constitucional daquele País: “La idea de las competencias municipales exclusivas sobre asuntos de supuesta naturaleza local, la sabemos abandonada con la del carácter natural de los municipios, siendo sustituida por la más extendida de la compartición de las competencias públicas y el correspondiente derecho de los entes locales a participar en la gestión de los asuntos públicos que les afecten”.

18 Este critério de exclusividade para configurar o interesse local é verificado no ordenamento jurídico italiano, conforme se depreende do art. 118 da Constituição, em que se observa a referência expressa a este requisito.

19 Essa é a posição de Almeida, quando, após analisar entendimentos distintos, ressalta: “Acreditamos, portanto, que acabará prevalecendo, por mais consentâneo com a realidade das coisas, o entendimento de que as competências próprias dos Municípios são as relativas aos assuntos de predominante interesse local” (ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2000. p.116).

Nessa ótica, considerando como princípio basilar do federalismo brasileiro a idéia de descentralização, da qual decorre diretamente a noção de subsidiariedade, a maior parte das ações públicas deveria ser considerada interesse local, sendo excepcional a existência de políticas com coordenação das esferas mais abrangentes da Federação. Portanto, o caráter indeterminado da noção de interesse local que, conforme se verificou, se constitui no elemento definidor das competências municipais, pode também servir para uma abordagem compatível com o citado movimento de resistência constitucional, desde que haja um novo compromisso hermenêutico.

A descentralização possibilitou a aproximação dos governos locais com os cidadãos e, a partir do conhecimento mais consistente das necessidades locais, a destinação de recursos para atender a essas demandas²⁰. Essa aproximação do Estado com os cidadãos aumenta a sensibilidade dos poderes estatais frente “às necessidades, expectativas e comandos da população”²¹ o que, por outro lado, possibilita maior controle das decisões administrativas por parte dos cidadãos.

A importância da descentralização e da valorização do espaço local encontra amparo na afirmação de Jovchevovitch:

Cada município, ainda que diverso, precisa ser visto como único. Peculiares, e somente suas, são sua história política, sua geografia, sua atividade sócio-econômica, sua população. Reconhecer o múltiplo e o único, o local e o diverso nos municípios brasileiros é condição essencial para que possamos nos debruçar sobre o processo de descentralização e municipalização no Brasil. Acrescente-se a isso o fato de que, dos 5.508 municípios brasileiros, cerca de 4.077 têm até 20 mil habitantes. Entender a realidade dessas pequenas localidades e seus determinantes históricos e políticos torna-se imperativo na discussão da municipalização²².

20 GOHN, Maria da Glória. *Educação não-formal e cultura política*. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2001, p. 31.

21 MAGALHÃES, *op. cit.*, p. 47.

22 JOVCHELOVITCH, Marlova. *O processo de descentralização e municipalização no Brasil*. In: *Políticas Públicas municipais de proteção integral à crianças e adolescentes*. Caderno Prefeito Criança. Fundação Abrinq, p. 31. Disponível em: <www.dominiopublico.org.br>. Acesso em 01 abr 2010.

Seguindo na mesma perspectiva, a autora refere ainda que a democracia “só chegará plenamente à vida de nossos cidadãos quando o exercício democrático acontecer no cotidiano da vida pública desses mesmos cidadãos, quer dizer, na vida pública municipal²³”, pois é na esfera local que o cidadão pode se expressar, abandonando a condição de usuário dos serviços ofertados pelo Estado e passando a desempenhar o papel de ator social ativo e participativo. É no espaço do município que o cidadão nasce, vive, constrói sua história. É no município que o cidadão fiscaliza e exercita o controle social²⁴.

Em linhas gerais, pode-se dizer que a partir da descentralização promovida pela Constituição Federal, cabe ao município a ordenação da política em nível local e a execução direta de políticas e programas de atendimento. Contudo, isso não significa dizer que as políticas sociais possam se resumir à ação local.

As políticas públicas educacionais encontram, portanto, no âmbito local, as condições ideais para promoverem os direitos fundamentais do homem, assim como o exercício pleno da sua cidadania.

Por outro lado, é importante ter presente que as políticas públicas, por representarem a atuação do Estado, precisam obrigatoriamente estar em sintonia tanto com os preceitos constitucionais, quanto com os interesses e as necessidades dos cidadãos, sob pena de fracassarem e representarem, tão somente, mais um gasto público. No que tange às políticas educacionais, sabe-se que as mesmas devem ser elaborados tendo-se por base a realidade local, a abrangência e os objetivos a serem alcançados, desde que estejam articuladas e em sintonia com as políticas estaduais e federais e os objetivos que o texto constitucional encerra.

O papel que a educação desempenha é de extrema importância. É a partir da educação que o homem desenvolve as aptidões e as habilidades que lhe possibilitarão o exercício pleno dos seus direitos. Do mesmo modo, é a educação que permitirá a apropriação e a reconstrução dos conhecimentos historicamente construídos e que são indispensáveis para a participação da construção de

23 Idem, p. 34.

24 Idem, p. 36.

uma sociedade mais justa e equânime. Enquanto direito de todos, a educação deve ser tratada com seriedade e responsabilidade pelo poder público.

Especificamente tratando da educação para a cidadania, é necessário observar que o seu objetivo é formar cidadãos livres, críticos, responsáveis e comprometidos com a sociedade na qual vivem e da qual fazem parte. Para que isso ocorra, Peces-Barba enfatiza que ela precisa se desenvolver “*de una manera crítica y plural y teniendo como contenidos la cultura política de una sociedad, es decis, los conocimientos, valoraciones y sentimientos de una ciudadanía participativa*”²⁵, porque o cidadão que aqui se fala não é um cidadão passivo, mas sim um sujeito atuante e participativo. Assim, a educação para a cidadania é decisiva para o fortalecimento de uma cultura cívica e política, essencial para o sistema democrático.

Conforme Boneti, a educação voltada para a cidadania não pode se restringir ao procedimento burocrático de matrícula. Deve, igualmente, assegurar o acesso de todas as pessoas ao saber socialmente construído e ao desenvolvimento das habilidades profissionais:

Então, falar em Inclusão como resgate da cidadania, significa falar na busca da plenitude dos direitos sociais, da assistência social, da participação da pessoa em todos os aspectos da sociedade. A ação educativa, assim, seria “inclusiva” na medida em que proporciona a participação integral da pessoa na sociedade, sobretudo no sentido de fornecer elementos de autonomia individual, como é o caso da apropriação aos saberes para o trabalho, aos saberes culturais etc.²⁶

A inclusão social, partindo da leitura de Boneti, implica no reconhecimento de que a educação deve proporcionar a todos as condições de participação integral na sociedade. Diante disso, é crucial lutar por uma educação de qualidade, capaz de possibilitar ao sujeito a assimilação e a (re) construção dos saberes necessários para o acesso ao mundo das informações, tecnologia e trabalho, permitindo a sua emancipação enquanto sujeito.

25 PECES-BARBA, *op. cit.*, p. 311.

26 BONETI, Lindomar Wessler. *Vicissitudes da educação inclusiva*, p. 19. In: <<http://www.anped.org.br/reuniões/27/gt11/t1110>>. Acesso em 19 de abril de 2010.

A cidadania exige a participação dos sujeitos na construção do modelo de sociedade que se pretende alcançar, conforme enfatiza Naval:

No hay ciudadanía, y por tanto no hay civilización, si no hay antes un yo, un sujeto personal, con toda la imponentia que esto supone. En este sentido, una educación para la ciudadanía comienza con la educación como tal, es decir, con el esfuerzo por hacer surgir en una persona su libertad, el conjunto de sus exigencias más radicales, las preguntas más propiamente humanas. [...] Una sociedad libre, abierta, no sólo pasivamente tolerante sino curiosa y tensa a un diálogo con lo diferente, rica en creatividad y en capacidad asociativa, no es el fruto de una educación moralista encaminada a reforzar el consenso en torno a la Ley y el Estado, sino el fruto de una educación que despierta la pregunta por el significado de la realidad e introduce a los jóvenes en una hipótesis de respuesta. Es de aquí desde donde puede plantearse una educación para la ciudadanía, donde esta expresión tenga un peso real y positivo para los jóvenes, para la sociedad y también para el Estado²⁷.

A participação dos sujeitos implica, necessariamente, no reconhecimento da importância do seu papel na construção de uma sociedade justa e equânime. E para isso o sujeito precisa conhecer os direitos e os deveres que lhe são inerentes enquanto cidadão, o que, a partir da educação, é possível ocorrer.

O exercício da cidadania exige que o cidadão, além da participação nos processos decisórios, se comprometa para com a execução das políticas, projetos e ações fruto das deliberações das quais participou. A cidadania, assim como a vida, não é estática. Os direitos são frutos de lutas e movimentos sociais que foram sendo travados ao longo da história. Quanto maior a capacidade de organização de um povo, maiores serão as reivindicações que serão feitas e maiores serão as chances de as mesmas serem atendidas.

A educação, neste contexto, exerce papel fundamental, porque é ela que possibilita, ou não, que o sujeito compreenda melhor o mundo que o rodeia e as relações que se estabelecem no âmbito social, bem como tenha certeza da força que ele possui quando se integra com os demais membros da sua comunidade.

27 NAVAL, Concepción; HERRERO, Montserrat (Eds.). *Educación y ciudadanía en una sociedad democrática*. Madrid, España: Ediciones Encuentro, 2006, p. 13.

Segundo o entendimento de Peces-Barba, a educação cumpre, de modo geral, uma função de coesão e integração e a educação para a cidadania, de modo especial, é “*imprescindible para el buen funcionamiento de un sistema democrático*”²⁸. Entretanto, o autor ressalta que é impossível associar a educação para a cidadania com qualquer tipo de relativismo ou de subjetivismo, em razão do seu caráter pluralista. Nesse sentido, requer o respeito aos limites, valores, direitos e deveres que são consequência da observância ao respeito da dignidade da pessoa humana.

A despeito de a educação ser um dos mais importantes mecanismos para a construção da cidadania e do seu caráter essencial para a consagração e concretização dos direitos fundamentais que possibilitam a inserção do indivíduo na sociedade, Martins²⁹ entende que o princípio constitucional de escola para todos ainda não foi integralmente cumprido. Segundo a autora, a educação se define como sendo o “instrumento social básico que possibilita ao indivíduo a transposição da marginalidade para a materialidade da cidadania”³⁰.

Assim, entende-se que sem educação não é possível pensar em cidadania e, muito particularmente em uma cidadania ativa. Martins enfatiza que a conquista da cidadania somente é possível a partir da educação, entendida no seu sentido mais amplo, que significa a “prática de vida em todas as instâncias do convívio social dos indivíduos: na família, na escola, na igreja, no conjunto da sociedade”³¹:

A política educacional é um exemplo de como o Estado procura produzir uma aparência de igualdade de oportunidades e neutralidade, quando elas estão ligadas no movimento de uma economia regulada pelo lucro. O Estado surge de uma relação de iguais, como se emanasse da vontade e dos interesses individuais e não de classe, como poder materializado no direito e nas instituições, constituído por todos os sujei-

28 PECES-BARBA, *op. cit.*, p. 311.

29 MARTINS, Rosilda Baron. *Educação para a cidadania: o projeto político-pedagógico como elemento articulador*. In: VEIGA, Ilma P. A.; RESENDE, Lúcia Maria G.de (orgs.) *Escola: espaço do projeto político-pedagógico*. Campinas: Papirus 1998.

30 *Idem*, p. 50.

31 *Idem*, p. 50.

tos sociais, indistintamente. Apresentando-se como elemento neutro, benfeitor/protetor das classes sociais, passa a ser a garantia do trabalhador assalariado e não apenas da burguesia³².

Porém, sabe-se que nem sempre todas as pessoas possuem as mesmas condições de acesso e de permanência na escola. Mais ainda, nem sempre a educação contempla uma qualidade de excelência. Desse modo, muitas vezes, sob o manto aparente de promoção da igualdade, o que acontece é exatamente o contrário. A partir disso, cria-se um abismo imenso e praticamente intransponível entre alunos de diferentes regiões do país, de diferentes patamares econômicos, de diferentes crenças, entre outros, o que não pode ser admitido.

O Estado deve pautar a sua atuação voltando-se para o atendimento de todos os cidadãos. Entretanto, é necessário que não esqueça das classes economicamente mais desprovidas que, por se encontrarem alijadas das melhores condições materiais, culturais e econômicas, encontram na educação formal a única fonte de acesso ao conhecimento.

Diante disso, tem-se que é fundamental que os mais variados segmentos sociais participem, para assim identificar as necessidades e estabelecer as políticas públicas adequadas para enfrentá-las:

O processo de formulação de uma política envolve a identificação dos diversos atores e dos diferentes interesses que permeiam a luta por inclusão de determinada questão na agenda pública e, posteriormente, a sua regulamentação como política pública. Assim, pode-se perceber a mobilização de grupos de representantes da sociedade civil e do Estado que discutem e fundamentam suas argumentações, no sentido de regulamentar direitos sociais e formular uma política pública que expresse os interesses e as necessidades de todos os envolvidos³³.

Por conseguinte, entende-se que o melhor espaço para a formulação das políticas públicas é justamente o âmbito local, ou o espaço do município. Para contemplar a participação social em todos

32 Idem, p. 51.

33 CUNHA, Edite da Penha; CUNHA, Eleonora Schettini M. *Políticas Públicas sociais*. In: CARVALHO, Alysson; SALLES, Fátima; GUIMARÃES, Marília e UDE, Walter (Org.). *Políticas Públicas*. Belo Horizonte: UFMG, Proex, 2002, p. 15.

os momentos do processo de formulação, execução e avaliação das políticas públicas é necessário o comprometimento dos mais variados segmentos que compõem a sociedade civil.

Apesar de a responsabilidade primeira no oferecimento da educação ser do Estado, ressalte-se que ele não é o único agente. No que tange à educação para a cidadania, o Estado compartilha com os outros agentes sociais, como a família e a comunidade, essa responsabilidade, porque *“la educación para la ciudadanía democrática es claramente una función compartida por la sociedad en su conjunto”*³⁴.

Por outro lado, é primordial ter presente que a participação da família e da sociedade não exonera o Estado de sua responsabilidade para com o oferecimento da educação formal, especificamente, do ensino fundamental obrigatório e gratuito a todos, inclusive àqueles não tiveram acesso a ela na idade adequada. Não é uma questão de divisão ou repasse de tarefas, mas sim de cooperação entre Estado e sociedade. Reforça-se que quanto maior a participação, melhores serão as condições de detectar quais as políticas a serem estabelecidas e qual a melhor forma de operacionalização das mesmas. Assim como os entes federados trabalham em regime de cooperação e complementaridade, Estado e sociedade civil organizada devem trabalhar em regime de cooperação.

A implementação das políticas públicas educacionais implica num novo ordenamento da gestão das políticas, com a criação de fundos especiais que irão se constituir em instrumentos de gestão financeira e que permitirão tornar transparente e democrática a utilização dos recursos disponibilizados para determinada política pública.

O dever do Estado em implementar políticas públicas educacionais engloba todos os entes federados: União, Estados Membros, Distrito Federal e Municípios, que atuarão conjuntamente ou em regime de cooperação.

A gestão dos sistemas das políticas sociais implica numa relação de cooperação e complementaridade entre União, Estados e Municípios no desenvolvimento de ações compartilhadas com a sociedade civil, por meio das redes de serviços de atenção à população (saúde, educação,

34 PECES-BARBA, *op. cit.*, p. 32.

assistência social, proteção à criança e ao adolescente, e outras), na responsabilidade do órgão gestor pelo exercício das funções de planejamento, coordenação, organização e avaliação das ações em estreita interação com os demais atores (conselhos, ONGs, prestadores de serviços e outros). A organização dessa rede pressupõe a efetivação de parcerias entre governo e sociedade civil, com vistas à qualidade dos serviços prestados e resolutividade dos sistemas com clara definição de mecanismos, estratégias de ação, papéis e responsabilidades entre prestadores de serviços, usuários e gestores³⁵.

No Brasil, a responsabilidade pelo oferecimento do ensino fundamental, está a cargo dos Estados e Municípios, que atuam prioritariamente nesse nível de ensino, enquanto a responsabilidade da União é em relação ao financiamento de atividades de apoio, tais como provisão da merenda escolar, livro didático e definição do currículo mínimo.

A Constituição Federal de 1988, ao conferir ao município uma maior autonomia para tratar as questões de interesse dos interesses locais, atribuiu-lhe a responsabilidade pela educação infantil e pelo ensino fundamental. Assim, compete ao município coordenar a política educacional em nível local e executar as políticas e programas de atendimento. Isso não significa dizer que as políticas sociais possam se resumir à ação local, o que poderia levar a formação de “ilhas” isoladas, o que não se pretende.

Contudo, a proximidade do poder público com a população local permite conhecer mais profundamente sua realidade e assim estabelecer ações voltadas para o atendimento das necessidades específicas que determinada comunidade apresenta. Aliado a isso, encontra-se outro fator de extrema importância, que é a participação da própria sociedade civil na tomada de decisões sobre as ações a serem desenvolvidas.

As políticas públicas educacionais locais são, portanto, fruto da descentralização político-administrativa, ao mesmo tempo em que se constituem em instrumentos essenciais para a concretização do direito fundamental à educação. Para Hermany a importância do espaço local repousa na concretização dos princípios

35 CUNHA, *op. cit.*, p. 148.

constitucionais. Para o autor é no âmbito local que “é possível uma efetiva participação dos atores sociais considerados excluídos, ou incapazes de fazer frente ao processo complexo de articulação nos espaços nacional e, especialmente, transnacional”³⁶, porque é na esfera local que se pode estabelecer um processo maior de comunicação e controle social de modo muito mais contundente do que em âmbito nacional.

De fato, a idéia de novos espaços de poder, com destaque para o espaço local, não acarreta uma absoluta negação das demais esferas, mas uma atenção diferenciada para a existência destes outros espaços que não ficam restritos ao binômio crise do Estado Nacional e ao processo de globalização. Nessa perspectiva, deve ser inserido o poder local, como espaço simples, mas eficaz, de manifestação dos interesses da sociedade e de produção de mecanismos de regulação de controle social legitimados pela participação popular³⁷.

Diante disso, o espaço local assume uma importância cada vez maior para o fortalecimento da cidadania e para a promoção da inclusão social, garantindo efetividade aos preceitos constitucionais.

Conclusão

A autonomia conferida pelo texto constitucional, a partir da qual o município alcança o mesmo patamar dos demais entes federados, permite que no âmbito municipal sejam elaborados e executados projetos de desenvolvimento de acordo com os problemas e interesses dos cidadãos que ali habitam, especialmente no que se refere à educação, saúde e meio ambiente. Isso não significa uma atuação isolada. Ao contrário, exige a união de esforços entre união,

36 HERMANY, Ricardo. *(Re)Discutindo o espaço local*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC: IPR, 2007, p. 250.

37 HERMANY, *op. cit.*, p. 250.

estados e municípios, tanto no que se refere à elaboração de políticas públicas, quanto na distribuição de recursos financeiros para o desenvolvimento dessas políticas.

Assegurar o exercício pleno da cidadania, garantir os direitos fundamentais, eliminar a exclusão social e promover, sempre, a dignidade humana, estão as funções do Estado. Para tanto, é preciso atentar para o fato de que as alterações que o conceito de cidadania sofreu ao longo da história e que contemporaneamente apontam para uma idéia de cidadania ampla, que exige a participação dos cidadãos nos mais variados segmentos da sociedade.

A cidadania a que se refere o texto constitucional extrapola a consagração dos direitos políticos, com o simples exercício do direito ao voto. Muito ao contrário, trata-se de uma cidadania ativa, onde os cidadãos assumem a condição de portadores de direitos e deveres, superando a condição de meros expectadores da atuação do Estado e assumindo a condição de atores sociais comprometidos com a construção da sociedade na qual estão inseridos.

Nesse diapasão a educação apresenta-se como a política pública mais eficaz para garantir o pleno exercício da cidadania, porque é a partir dela que o cidadão construirá seus conhecimentos e desenvolverá a consciência crítica, não somente sobre os seus direitos, mas, sobretudo sobre a importância da sua participação para a transformação da sociedade. Da mesma forma, a inclusão social.

Estado, família e sociedade são responsáveis pela garantia de uma educação de qualidade, desse modo, devem atuar conjuntamente no sentido de buscar a concretização do direito fundamental à educação que possibilitará a construção e o exercício da cidadania, conforme previsão do art. 205 da Carta Magna. A participação da sociedade civil, por si só, configura-se como uma forma de efetivo exercício da cidadania porque, ao participar, o cidadão está exercendo, de um lado, o direito a exigir do Estado a educação fundamental pública e gratuita e, de outro, está cumprindo com o seu dever como membro pertencente à coletividade e, como tal, responsável pela proteção dos direitos de todos.

A atuação do Estado dar-se-á a partir das políticas públicas. A participação da família e da comunidade depende dos espaços abertos pelo poder público, o que configura uma nova concepção de

administração, onde a participação não tem apenas o caráter de legitimadora das decisões que são tomadas exclusivamente por aqueles ligados diretamente aos centros de decisão. Essa participação é resultado de um processo que envolve o sentimento de pertencimento e, em decorrência disso, do sentimento de responsabilidade pelo desenvolvimento econômico e social da comunidade. Quanto maior for o nível de participação, mais sólidos esses sentimentos se tornarão e, quanto mais fortes os sentimentos, maior o nível de envolvimento e de participação.

A valorização do espaço local como o espaço propício para efetivar a participação dos cidadãos, aliada à proximidade dos centros decisórios com a população, possibilita a implementação das políticas públicas educacionais, com vistas ao fortalecimento da cidadania e a inclusão social.

Referências bibliográficas

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

BAGO, Josep Mir I. *El sistema español de competencias locales*. Madrid: Marcial Pons, 1991.

BONETI, Lindomar Wessler. *Vicissitudes da educação inclusiva*. p. 19. In: <<http://www.anped.org.br/reuniões/27/gt11/t1110>>. Acesso em 19 de abril de 2010.

CARVALHO, Alysson; SALLES, Fátima; GUIMARÃES, Marília e UDE, Walter (Org.). *Políticas Públicas*. Belo Horizonte: UFMG, Proex, 2002.

CUNHA, Edite da Penha; CUNHA, Eleonora Schettini M. *Políticas Públicas sociais*. In: CARVALHO, Alysson; SALLES, Fátima; GUIMARÃES, Marília e UDE, Walter (Org.). *Políticas Públicas*. Belo Horizonte: UFMG, Proex, 2002.

- DALLARI, Dalmo de Abreu. *Direitos humanos e cidadania*. São Paulo: Moderna, 1998.
- FUSTEL DE COULANGES. *A cidade antiga*. Trad. Aurélio Barroso Rebello e Laura Alves. Rio de Janeiro: Ediouro, 2004.
- GOHN, Maria da Glória. *Educação não-formal e cultura política*. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2001.
- GORCZEWSKI, Clóvis (org.). *Direitos humanos, educação e cidadania*. Porto Alegre: UFRGS, 2007.
- HERKENHOFF, João Batista. *Como funciona a cidadania*. Manaus: Valer, 2001.
- HERMANY, Ricardo. *(Re)Discutindo o espaço local*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC: IPR, 2007.
- JOVCHELOVITCH, Marlova. *O processo de descentralização e municipalização no Brasil*. In: *Políticas Públicas municipais de proteção integral à crianças e adolescentes*. Caderno Prefeito Criança. Fundação Abrinq, p. 31. Disponível em: <www.dominiopublico.org.br>. Acesso em 01 abr 2010.
- MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. *Poder municipal: paradigmas para o estado constitucional brasileiro*. 2.ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.
- MARSHALL, T. H. *Cidadania, classe social e status*. Trad. Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.
- MARTÍN, Núria Belloso. *Os novos desafios da cidadania*. Tradução Clóvis Gorcevski. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2005.
- MARTINS, Rosilda Baron. *Educação para a cidadania: o projeto político-pedagógico como elemento articulador*. In: VEIGA, Ilma P. A.; RESENDE, Lúcia Maria G.de (orgs.) *Escola: espaço do projeto político-pedagógico*. Campinas: Papyrus 1998.
- NAVAL, Concepción; HERRERO, Montserrat (Eds.). *Educación y ciudadanía en una sociedad democrática*. Madrid: Ediciones Encuentro, 2006.

PÉCES-BARBA, Gregorio. *Educación para la ciudadanía y derechos humanos*. Madrid: Espasa, 2007.

PINSKY, Jaime. *Cidadania e educação*. São Paulo: Contexto, 2005.

Recebido em: outubro 2011

Aprovado em: novembro 2011