

# ESPAÇO PÚBLICO E POLÍTICA: UM DIÁLOGO INICIAL COM HANNAH ARENDT E SEU IMPACTO NA CONSTITUIÇÃO DE ESPAÇOS PÚBLICOS PARTICIPATIVOS NO BRASIL

*Angela Vieira Neves<sup>1</sup>*

---

## **Resumo**

Este artigo tem como objetivo realizar um debate introdutório sobre o conceito de espaço público, a partir de um diálogo inicial com Hannah Arendt estabelecendo uma discussão em torno do conceito de política, tomando como ponto de partida uma análise sobre seu impacto na constituição de espaços públicos participativos no Brasil. O argumento central é pensar a consolidação de novos espaços públicos no Brasil e sua relação entre política e gestão com base no pensamento de Hannah Arendt. Assim, constata-se que se deve ter cuidado ao analisar o significado da emergência de espaços públicos, uma vez que existe o risco da participação ser despolitizada frente a ênfase da gestão em detrimento da política e da ampliação da participação da sociedade civil nesses novos espaços públicos que emergiram no Brasil nos anos 90.

**Palavras-chave:** Hannah Arendt, espaços públicos, política, participação.

## **Abstract**

This article has as objective to introduce the debate of the public space concept from an initial dialogue with Hannah Arendt being established a

---

<sup>1</sup> Professora Adjunta do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal Fluminense. Assistente Social, Mestre em Serviço Social pela PUC-Rio e Doutora em Ciências Sociais pela Unicamp.

discussion around the politics concept taking as starting point an analysis on its impact in the constitution of participative public spaces Brazil. The central argument is to think the consolidation of new public spaces in Brazil from the relation between politics and management taking as base the analyses of Hannah Arendt. Thus, we realize that is must have care when analyzing the meaning of the public spaces sprouting, because there is a risk of the participation to be non politicized front the management emphasis in detriment of the politics and of the participation magnifying of the civil society in these new public spaces that had emerged in Brazil in years 90.

**Key-words:** Hannah Arendt, public spaces, politics, participation.

### **Introdução**

O objetivo deste artigo é realizar uma análise do conceito de espaço público a partir de um diálogo inicial com Hannah Arendt estabelecendo uma discussão em torno do significado do conceito de "política" numa reflexão sobre seu impacto na constituição de espaços públicos participativos no Brasil. Portanto, o tema torna-se uma "obrigatoriedade" na discussão sobre a democracia na sociedade brasileira. O artigo será dividido em duas seções. Na primeira é feita uma abordagem conceitual do espaço público em Hannah Arendt ao mostrar sua contribuição para pensar-se a constituição do espaço público no Brasil. Na segunda e última seção, propõe-se uma análise do espaço público na sociedade brasileira a partir do aparecimento de espaços públicos no Brasil nos anos 90.

### **O conceito de política para Hannah Arendt**

Para entendermos o conceito de espaço público é necessário compreendermos a noção do significado da política para Hannah Arendt porque se diferencia de toda concepção da teoria política contemporânea. Suas idéias se fundamentam nas tradições grega e romana, no entanto, superam qualquer possibilidade de institucionalidade da política.

A preocupação de Hannah Arendt é responder a questão de qual é o sentido da política? Qual o sentido positivo da política nas sociedades modernas?

Segundo sua argumentação a política só se consolida pela ação que seja ligada a idéia de liberdade. Para ela a política é a chance e espaço da liberdade humana. Assim "Livre agir, é agir em público, e público é o espaço original do político" (Arendt, 1999:11).

A autora chama atenção para o preconceito contra a política onde o grande risco e perigo é a coisa política desaparecer, ser eliminada do mundo moderno.

"(...) através de um governo mundial que transforme o Estado numa máquina administrativa, liquide de maneira burocrática os conflitos políticos... [...] visto o domínio burocrático, o domínio através do anonimato do Bureau, não ser menos despótico pelo fato de ninguém exercê-lo; pelo contrário, é ainda mais terrível porque nenhuma pessoa pode falar com esse Ninguém nem lhe apresentar uma reclamação" (Arendt, 1999: 26).

A política é inovação; só se consolida através da fala, do diálogo; a política para ela se funda na ação, na palavra, ou seja, num agir que emancipe o homem. Ser livre e viver na pólis eram em si a mesma coisa, pois a organização dos homens na pólis era a forma mais elevada da convivência humana. Uma das questões apresentadas refere-se ao conceito de política onde a política é a arte da fala, do diálogo, o próprio falar é uma espécie de agir, de ação.

A importância do significado do espaço público está atrelada ao significado do que é a política para ela – a pólis grega e a cidade romana, – se baseia na arte de um diálogo constante e permanente que se renova e que funda a idéia de um espaço público efetivamente político. A preocupação da autora é entender o sentido da política e sua natureza.

A noção de política está associada "a viver na pólis a tudo que pode e deve ser decidido pelos cidadãos mediante a palavra e a persuasão e não através da força e/ou da violência" (Arendt, 1987:34).

Sempre enfatiza a importância de que o homem se constrói e se humaniza no espaço público. Se for criado fora desse espaço ele vive uma vida domesticada pela atividade cotidiana na busca da garantia de

suas necessidades básicas, o que para ela isso não gera política, não gera um homem crítico diante do seu tempo. Para a autora, “a política se baseia no fato da pluralidade dos homens, ela deve, portanto, organizar e regular o convívio de diferentes, não de iguais” (Arendt, 1999:08).

Algumas características da política foram traçadas por Arendt (1999:21) para que se possa fundar um verdadeiro espaço público e político. Uma primeira característica apontada por ela refere-se à afirmação de que “a política baseia-se na pluralidade dos homens”. A segunda é que “a política trata da convivência entre diferentes”. A terceira é que a família é o campo da anulação da política porque anula as diferenças buscando uma única forma de compreensão do mundo, um único pensamento.

Arendt criticava o totalitarismo, e todos os partidos revolucionários que se esqueceram de fazer de suas lutas uma luta política que libertasse os homens de sua condição subalterna. A política para ela se funda na palavra, no debate, na ação e pluralidade que constituem um mundo público. O campo da política é sempre o campo da negociação, é a arte do diálogo e não da imposição.

### **O espaço público em Hannah Arendt: repensando o público e o privado**

Hannah Arendt afirma que a despolitização do mundo é um fenômeno denso onde se estendem as funções pré-políticas- mundo privado- para as funções realmente políticas que só acontecem no mundo público. Tudo que é fora do espaço público é considerado pré-político semelhante ao mundo privado no qual pela força e pela coerção é imposta uma determinada forma de entender o mundo a partir de um único ponto de vista.

O espaço público será o espaço de efetivação de um poder, de um agir em conjunto que se constroem através da ação dos homens e de seu discurso. Arendt tinha uma preocupação fundante no seu pensamento que era de compreender o espaço público e político baseado numa pluralidade de idéias e perspectivas negando assim, qualquer forma de pensamento único e/ou modelo institucional.

Na modalidade, a linha divisória, entre a esfera pública e privada é muito difícil de ser demarcada. Elas se mesclam. A autora reflete;

“(...) de que só pode ser livre quem está disposto a arriscar a sua vida...; o mesmo vale para a ligação entre a coisa política e perigo e risco..., porque só podemos chegar no mundo público comum a todos nós, que no fundo, é o espaço político – se nos distanciarmos de nossa existência privada e da conexão familiar com a qual nossa vida está ligada” (Arendt, 1999:53).

A idéia de Arendt na consolidação da esfera pública se constitui pela democracia direta pela idéia de res-pública na qual a pólis grega foi o modelo de inspiração. Nesse aspecto o espaço público só é considerado político quando se manifesta na cidade no espaço de ação dos cidadãos que pertencem a um espaço comum. Recorremos a ela ao dizer que “Esse espaço público só se torna político quando assegurado numa cidade, quer dizer, quando ligado a um lugar palpável que possa sobreviver tanto aos feitos memoráveis quanto aos nomes do memoráveis autores ...” (Arendt, 1999:54).

A noção de um espaço público e político que se funda na pólis é trabalhada pela autora a partir da questão de que a política só se dá, e se origina no debate. A questão da verdadeira política é muito importante para a humanidade. O mundo só existe se tem referência com o mundo em contraposição à “política de espetáculo”, à “política de teatro” que não se apoia na liberdade nem na pluralidade do debate. A perspectiva de Arendt vem mostrar que o espaço público recria, reinventa o mundo cotidiano a partir de sua visibilidade, transparência e discussão infinita em oposição ao totalitarismo que significa ausência de debate, imposição, violência e coerção.

Se a ênfase na esfera pública como espaço de constituição do homem no mundo foi importante para a construção desse inter-espaço, desse espaço público de diálogo, a questão da representatividade é criticada por Arendt. Para a autora, houve uma subordinação da democracia direta pela democracia representativa com a instauração da constituição federativa rompendo qualquer possibilidade de um espírito verdadeiramente revolucionário. Assim, o problema da representação anula o espírito público, revolucionário, aniquilando o espírito participativo que foi vivido na revolução húngara (por exemplo). Esse espírito participativo existiu com a criação dos diferentes conselhos que ela chamou de “pequenas repúblicas” que tinham como objetivo a liberdade participativa através do maior número de pessoas debatendo e decidindo sobre as questões da “polis” – da cidade. A dignidade da política estaria represen-

tada pela participação, pela democracia direta, pelo poder de decisão e principalmente pela liberdade política.

Hannah Arendt é republicana e como tal defende um mundo comum a todos os cidadãos e não apenas a alguns especialistas. Portanto, critica a noção de democracia representativa já que defende uma democracia direta.

Segundo Arendt (1968),

“(...) o governo representativo segundo os homens da revolução, era muito mais do que um artifício para o governo de grandes populações; a limitação a um pequeno e selecionado corpo de cidadãos serviria como um grande depurador dos interesses e opiniões, como proteção “contra os conflitos desordenados de uma multidão” (Arendt, 1968:181).

Na defesa de uma república, Arendt se fundamenta na Revolução da Hungria e na constituição dos conselhos populares desde a Comuna de Paris na França.

No entanto, na Hungria a criação dos diferentes conselhos aconteceu de baixo para cima, ou seja, dos governados, do povo para os governantes sem qualquer forma de institucionalidade. Neste sentido, ela busca uma “liberdade política que significa participar do governo ou não significa nada (Arendt, 1968:175). Esses conselhos seriam um espaço público político onde, para Arendt, o termo público significa “que tudo que vem a público pode ser visto e ouvido por todos e tem a maior divulgação possível. A aparência – aquilo que é visto e ouvido pelos outros e por nós mesmos – constitui a realidade” (Arendt, 1994:59).

Para Arendt (1968) a modernidade constituiu a perda do mundo comum, a destruição da esfera pública pela criação do mundo privado onde a política deixou de ter lugar no mundo moderno. A modernidade remonta à idéia do indivíduo, da intimidade (família) num processo de colonização do espaço público. Arendt é uma crítica feroz à institucionalidade da política, principalmente com o sistema partidário que para ela feriu o princípio revolucionário inicial (1968) em pleno curso da revolução. Eram os programas partidários, mais do que qualquer outra coisa, que separavam os conselhos dos partidos; pois esses programas, por mais revolucionários que fossem, eram sempre receitas adrede preparadas,

que requeriam execução e não ação- para serem colocadas rigorosamente em prática (Arendt, 1968, 211).

Nesse sentido, ela vai criticar os revolucionários profissionais que não aceitaram a idéia de “conselhos populares” e criaram a idéia de representação partidária. Nessa argumentação a autora vai afirmar que há um conflito entre o parlamento e o povo, pois, aquele espaço torna-se um espaço sem capacidade de pensar a política, pois, a capacidade de se pensar a política deixa de existir. Os conselhos são inovações para a política, sendo eles o espaço de constituição dos cidadãos através da experiência e não através de leis. Logo, ela defende uma liberdade participativa onde o direito é construído pela ação, pelo agir coletivo e não pela constituição. Aqui há uma severa crítica ao governo dos jacobinos na figura de Robespierre, afirma haver um conflito entre o interesse e a vontade geral dos jacobinos na luta individual pelo poder absoluto contra o povo, que lutava pelo espírito público e pela liberdade pública nessas pequenas repúblicas- conselhos populares-.

Assim, foi esse sistema de conselho comunal e não as assembleias de eleitores, que se disseminou por toda a França, sob a forma de sociedades revolucionárias. Primeiros órgãos de uma república que nunca veio a existir. Eles foram esmagados pelo governo central e centralizado, não porque representassem efetivamente uma ameaça, mas por serem, na verdade, em face de seu própria existência, competidores do poder público (Arendt, 1968:197).

Para a autora,

“(...) a liberdade de externar opinião, o direito de ouvir opiniões dos outros e de também ser ouvido, que para nós constitui também parte indispensável da liberdade política, suplantou a liberdade não em contradição com ela, mas que possui uma natureza bem diferente, característica do agir e do falar, desde que seja uma ação” (Arendt, 1999:57).

Nesse debate, Hannah Arendt abre um caminho importante para se pensar não só o conceito de espaço público, mas também a constituição do espaço público na vida política da pólis. A esfera pública é a esfera da liberdade, de participação entre iguais, o mundo comum no qual todos os cidadãos decidem e participam da polis, isto é o central na sua argumentação. A concepção de mundo comum é necessária para

afirmar o pertencimento do homem na vida pública e seu aparecimento na pólis em contraposição ao mundo pré-político que é considerado o mundo privado, a esfera da família.

Há, portanto, nas assertivas de Hannah Arendt uma linha argumentativa que enfatiza a res-pública em detrimento da vida privada, da vida familiar, não que esta não fosse importante para ela, porém, não era o espaço da vida política e o qual dava aos homens um sentido no mundo da sua "condição humana", que só se faz na vida pública.

A sua condição humana é revelada num "mundo comum" que é compartilhado, visível e transparente. Arendt, vai pensar o sentido do espaço público a partir de uma nova concepção do que é a política, ou seja, compreender o sentido e a medida da ação política. Sua análise está pautada na base que dará legitimidade ao discurso democrático a partir do contexto da época. Ela pensa sobre o agir político pretendendo fundar uma nova forma de política e de constituição do que é a esfera pública em contraposição ao mundo privado que anula o sujeito, que o controla, que o destitui da fala e da capacidade de pensar.

A ênfase na participação dos cidadãos no governo, no controle e exercício fiscalizador dos governados sobre os governantes é destacada e reafirmada inúmeras vezes por Arendt (1999) como um caminho fecundo para a democracia direta e/ou participativa.

A esse respeito ela afirma

"Sem dúvida que a Comuna Parisiense, as suas secções e as sociedades populares que se tinham espalhado por toda a França durante a Revolução constituíam os fortes grupos de pressão dos pobres; (...) mas continham também os germes, os primeiros frágeis começos de um novo tipo de organização política, de um sistema que permitiria ao povo tornar-se "participante no governo" (Arendt, 1988:241).

Portanto, acredita-se que Hannah Arendt tem muito a contribuir porque ela está preocupada no acesso cada vez maior de todos os cidadãos na possibilidade de participar nas decisões da polis e isso realmente se dá numa democracia participativa e republicana, e não numa democracia que dá mais ênfase aos procedimentos técnicos da ação do que à política na sua versão stritu-sensu. A preocupação dos revolucio-



nários com a execução e com a administração deixaram de lado a origem de sua luta que era a liberdade política e a participação ativa dos cidadãos no controle sobre o Estado. Essa parece ser sua maior contribuição para discutir-se, hoje, sobre a democracia participativa e/ou sobre a implementação de espaços públicos participativos em tempos neoliberais. De que maneira esse conceito de espaço público pode proporcionar um impacto positivo na construção da democracia participativa no Brasil?

### **Espaços públicos participativos: riscos de despolitização na cultura política brasileira**

É sabido que se engendra uma nova relação entre Estado e sociedade civil no Brasil no contexto da democratização durante os anos 80 a partir de diferentes mecanismos de incentivo à participação, que procuram não só democratizar o Estado, mas, sobretudo, buscam a politização da sociedade civil. Desse modo, a reforma democratizadora do Estado e seus modelos de gestão são fundamentais para entender quais os instrumentos que estimulam a participação da sociedade civil na gestão das políticas públicas. Na realidade, argumenta-se que esses espaços públicos participativos podem ser vistos como instrumentos eficientes de deliberação de Políticas Públicas, além de se tornarem uma inovação na gestão do Estado, o qual procura, com a reforma, a penetração cada vez maior da sociedade civil em seu controle e fiscalização.

Na mesma linha argumentativa, Raichelis (1998) mostra que a construção da esfera pública se dá a partir do processo de democratização do Estado e da sociedade civil, rompendo-se com a perspectiva que secundariza a sociedade civil frente ao Estado.

A Constituição Federal de 1988 – conhecida como Constituição-Cidadã – representou um divisor de águas nesse contexto, ao reafirmar instrumentos importantes para a democratização do Estado, mostrando-se decisiva para a publicização do orçamento e do Estado. Pela primeira vez, uma Constituição retrata a importância da construção de um Estado Democrático de Direitos em seu artigo 1º, parágrafo, ressaltando que “Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> O artigo mostra princípios fundamentais, tais como: a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político.

De fato, a participação da população nas decisões relativas à cidade aparece não só com o Orçamento Participativo, mas também com os conselhos municipais e os fóruns, entre outros instrumentos de participação da sociedade civil na partilha do poder e nas decisões públicas com o Estado. Ao estimular a participação da sociedade civil por meio de mecanismos tais como o Plebiscito, o Referendo e a iniciativa popular, como em uma democracia semidireta, nos termos de Benevides (1998), ressalta-se a importância da participação da população na implementação de Políticas Públicas, inovando e gerando forte expectativa quanto à construção do projeto democrático.

Tais instrumentos constituíram um incentivo a mais na construção da ação participativa e democrática nos municípios no Brasil, mas não garantiram sozinhos o processo de construção democrática. As inúmeras leis que procuram exercer maior controle da sociedade sobre o Estado esbarram na cultura política<sup>3</sup> dominante, que está profundamente enraizada na sociedade. Aniquilar hábitos nefastos presentes à tradição política é desafio que começa com a introdução, ainda que paulatina, de instrumentos de participação popular.

O surgimento de novos instrumentos de gestão,<sup>4</sup> aparecem principalmente após a Constituição de 1988 – como é o caso mencionado do Orçamento Participativo (OP) – na tentativa de construção de uma cultura pública que possibilite novos direitos e cidadania.<sup>5</sup>

No cenário em que a Constituição é promulgada são feitas alterações importantes nos marcos da construção de um Estado de Direito e de um processo democrático, no qual municípios<sup>6</sup> foram criados e novos instrumentos de gestão, como os conselhos gestores e os OPs, se ampliaram. É importante ressaltar que os novos espaços públicos po-

---

<sup>3</sup> Entendemos a cultura política como: "a construção social particular em cada sociedade do que conta como político" (Dagnino *et al.*, 2002:25).

<sup>4</sup> Denomino o Orçamento Participativo e os Conselhos Gestores Municipais como instrumentos inovadores porque representaram, após a Constituição Federal de 1988, novos canais de poder decisório para a população participar, interferir e controlar a ação do Estado.

<sup>5</sup> A questão da nova cidadania foi amplamente difundida por Dagnino (2004) no debate contemporâneo sobre a noção do direito a ter direitos.

<sup>6</sup> Segundo dados do IBGE – Perfil dos Municípios Brasileiros, 2002 –, o país conta com 5.560 municípios, dos quais 21 municípios foram criados em 2001.

deriam representar a construção da cultura participativa com base em um processo de co-gestão com o Estado, no qual teriam lugar a negociação e as disputas na política.

Para Dagnino (2002), esses encontros entre Estado e sociedade civil foram caracterizados como a grande novidade dos anos 90, derivando de uma aposta generalizada na participação da sociedade civil no processo de democratização.

É nos marcos da hegemonia do projeto neoliberal – em especial, no Governo Collor de Mello, em 1989 – que, coincidentemente, esses espaços públicos participativos se multiplicaram. Assim, a proliferação do OP emerge em um cenário de “confluência perversa”, nos termos de Dagnino (2004), entre projetos<sup>7</sup> que disputam e deslocam o significado democratizador e politizador da sociedade civil.

Interessante notar que as experiências participativas ganharam notoriedade com o início da implementação do projeto neoliberal. De um lado, o redirecionamento, a despolitização e a desmobilização da ação foram as marcas do processo neoliberal, enquanto, de outro, assistiu-se a um *boom* de experiências de gestão democrática e participativa por parte dos governos democrático-populares, em especial, nas prefeituras do Partido dos Trabalhadores ou naquelas em que este fazia parte da coligação partidária no poder. Surgem assim múltiplas experiências participativas, as quais darão o tom ao debate e ao confronto dos projetos que disputam a hegemonia política na construção democrática da sociedade brasileira.

Nesse cenário, tais experiências trouxeram a possibilidade de nova forma de governar, pela qual, por meio da participação da sociedade civil, busca-se a construção de uma cultura democrática capaz de redefinir a relação entre Estado e a consolidação de um espaço público.

---

<sup>7</sup> A noção de projeto político é ancorada na análise de Dagnino (Apud Perissionotto, 2002, p. 165), que afirma: “o termo projeto político é usado em um sentido próximo da visão gramsciana, para designar os conjuntos de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos”.

## **Riscos da Participação nos Anos 90: Dilemas na consolidação do espaço público**

Os temas da participação social e coletiva e da emergência de espaços públicos na sociedade brasileira se eram em contexto de democratização da sociedade nos anos 80, os movimentos sociais urbanos dos anos 70 exerceram papel fundamental na aposta generalizada sobre a participação da sociedade civil.

A partir da segunda metade dos anos 70, novos canais de participação social se constituíram em campo de confronto à ditadura, permitindo e possibilitando maior abertura à participação nos anos 80 e 90. É na denúncia ao autoritarismo de Estado, no contexto da ditadura, e como alternativa aos espaços tradicionais de luta – como sindicatos e partidos políticos – que se qualifica a sociedade civil como espaço político de resistência e de luta por melhores condições de vida.

A respeito, Carvalho comenta:

“(...) essa nova cultura participativa, construída pelos movimentos sociais, coloca novos temas na agenda pública, conquista novos direitos, mas mantém, ainda, uma posição exterior e antagônica ao Estado, pois, as experiências de diálogo e as tentativas de negociação realizadas até então levavam, sistematicamente, a cooptação ou à repressão” (1998:11).

Por conseguinte, a participação popular emerge no seio dos movimentos populares dos anos 80 com caráter reivindicativo dentro de um campo movimentalista, reforçando o projeto democrático.

Como sinaliza Simões (1992), foi no contexto de ênfase na participação popular, durante os anos 80, que o termo participação tornou-se palavra de ordem para a esquerda, multiplicando-se em experiências de participação em alguns municípios.<sup>8</sup>

Nos anos 90, a participação deixa de ser um confronto ao Estado, para se caracterizar como participação negociada na disputa entre projetos distintos, em processo de co-gestão entre o Estado e a sociedade,

---

<sup>8</sup> Uma das primeiras experiências de participação popular a ser destacada, mesmo sem ter o peso da participação popular no OP sobre as decisões do Estado, surgiu em Lages, no ano de 1976, com o MDB. Ver Alves (1984).

nos novos espaços públicos. Duas questões são destacadas nessa época: um processo de procura por novos direitos – o direito a ter direitos na construção da cidadania ativa e a participação das classes populares na gestão participativa da cidade, buscando a construção de uma cultura participativa.

Há, nessa década, um processo de institucionalização da participação,<sup>9</sup> pela qual se reorganiza o cotidiano dos atores sociais no poder local, evidenciando a estreita relação entre democracia e cidadania, em que se tenta a construção de novos direitos e a ampliação dos espaços democráticos. Portanto, a participação é algo construído coletivamente e passo necessário na busca da cidadania. Contudo, o incentivo à participação da sociedade civil também sofre a influência do projeto neoliberal e coloca em risco o campo democrático-popular.

Assim, se é possível que a participação da sociedade civil seja entendida, de um lado, como possibilidade na construção da democracia, na medida em que ocorre a partilha do poder de decisão entre o Estado e a sociedade, associada ao projeto democratizador, à capacidade de negociação e ao controle democrático sobre o Estado, de outro, existe a possibilidade de se ver aí um limite à construção da democracia e dos espaços públicos, tendo-se em mente que o incentivo do Estado pode representar a transferência de suas responsabilidades à sociedade e o total apoio a matrizes liberais e de caráter privado no trato das questões públicas.

Neste sentido, como já foi dito, deve-se ter sempre o cuidado analítico ao estudarmos a política e a participação popular na gestão pública, no processo de co-gestão com o Estado, para não se cair nas armadilhas do neoliberalismo no que se refere ao incentivo a essa participação. Daí a importância de se examinar de perto o que esta vem a ser de fato.

Quer-se chamar a atenção para os riscos que esse conceito enfrenta na cultura política de diferentes municípios a partir da confluência perversa de projetos em disputa na política. Tais riscos podem limitar o projeto democrático-popular, quando derivado da influência do contexto sociopolítico e da cultura política dominante.

---

<sup>9</sup> A institucionalização da participação é questão bastante discutida na literatura sobre democracia participativa, em especial, os conselhos gestores de políticas públicas (cf. Raichelis, 1998; Tatagiba, 2004).

A esse respeito, Dagnino (2004:97) sustenta que

“(...) a disputa política entre projetos políticos distintos, assume então o caráter de uma disputa de significados para referências aparentemente comuns: participação, cidadania, sociedade civil, democracia. Nessa disputa, onde os deslizamentos semânticos, os deslocamentos de sentido, são armas principais, o terreno da prática política se constitui em um terreno minado” (2004:97).

No entanto, durante os anos 90 – em particular, com o projeto neoliberal – a sociedade civil passa a ser vista de outra forma, estando então associada ao mercado. Esse ocultamento do significado democratizador da sociedade civil deve ser um ponto importante para a análise dos diferentes espaços públicos participativos que se multiplicaram na década.

Nos documentos do Banco Mundial (Garrison, 2000), por exemplo, percebe-se uma euforia na ênfase à participação da sociedade civil, que evidencia a apropriação do conceito e a destituição de seu significado político, ao mesmo tempo em que afasta o Estado do papel de regulador das políticas sociais. Esse tipo de participação, presente nos documentos do BID e do BIRD, pode ser definido como liberal.

Um dos objetivos do Banco Mundial é “a incorporação de metodologias já comprovadas de análise social e participação da sociedade civil em um número maior de financiamentos do Banco Mundial no Brasil” (Garrison, 2000:15).

A busca da colaboração da sociedade civil pelo Banco Mundial visa à construção de capital social, de confiança e de solidariedade com base na perspectiva culturalista de Putnam (1997), que é o precursor das análises sobre capital social e, ao considerar a confiança, a solidariedade e o associativismo, visando à construção de uma cultura cívica, trabalha com idéias de consenso, de civismo e de prévia organização existente no associativismo. Essas idéias negligenciam as contradições, as assimetrias de poder e os conflitos existentes em sociedades desiguais como a brasileira.

O deslocamento tanto semântico quanto político da noção de participação da sociedade civil deve ser desvendado na prática política dos diversos atores e entre as culturas políticas locais que se entrelaçam nos diferentes municípios.

Assim, chama-se a atenção neste artigo para o fato de que se deve tratar com cuidado a euforia democrática em torno das experiências participativas que emergiram no contexto da década de 90 no auge da hegemonia neoliberal. Tais riscos são enfatizados por Dagnino (2004) como deslocamento na política pela perversão e confluência de projetos distintos – neoliberal e democrático.

Assim, a participação social e coletiva corre riscos ao enfrentar práticas políticas que colocam obstáculos ao processo de construção democrática, em especial, nos contextos em que a prática clientelista é forte tendência, pois ocorre aí um processo de despolitização da participação. Nesse aspecto é que se acredita que a participação pode se caracterizar como assistencialista e negociada no fortalecimento de uma cultura menos democrática e voltada para interesses individuais onde o clientelismo tem forte presença nos diferentes contextos locais.

A participação negociada é caracterizada como uma forma de troca na política, em relação assimétrica, na qual existe a dependência entre aquele que pede e, também, a obrigação pontual daquele que doa o serviço. Trata-se da participação eminentemente entre políticos e classes subalternas, populares. Uma vez que reforça a dependência – laços constitutivos da cultura baseada no favor e não no campo dos direitos –, não conforma uma relação democratizadora. A participação só tem lugar se houver benefício para ambos os atores.

Em suma, a participação social e coletiva foi sendo modificada. Por um lado, se durante os anos 80 tem caráter mais reivindicativo no controle social sobre o Estado junto aos movimentos sociais urbanos, nos anos 90 é deslocada em virtude da confluência dos projetos e do enfrentamento em diferentes culturas políticas, que vão desenhando novo tipo de participação, a qual pode ou não ser despolitizada pelo projeto neoliberal. Por outro lado, apresenta a possibilidade de fortalecer mecanismos deliberativos de partilha das decisões, reforçando a cultura participativa emergida com o aparecimento do OP.

É notório que a questão da emergência desses espaços públicos com os conselhos gestores e os OPs no Brasil representam aposta democrática fundamental para a construção de direitos e da cidadania na contramão ao projeto neoliberal. Para o Serviço Social representa também novos desafios e um ganho do ponto de vista da democracia,

onde sua inserção ainda não obteve destaque para sua distinção e importância, quer seja pelos gestores municipais quer seja por parte dos próprios profissionais.<sup>10</sup>

Por sua vez, há que se ter cuidado ao analisar o significado da participação e do poder de decisão dos novos atores nesse processo, porque existe o risco de essa participação ser despolitizada no enfrentamento da política local, quando há:

- a) forte prática clientelista,
- b) ênfase demasiada na gestão e na técnica em detrimento da política.

Neste aspecto, devemos investigar as potencialidades e limites que esses novos instrumentos trazem, e que não podem ser vistos como meros instrumentos operacionais e técnicos presentes no planejamento público, pois, assim estar-se-ia descartando as dimensões políticas e a participação da sociedade civil nesse processo de construção da democracia nesses espaços públicos que aparecem nos diferentes municípios.

Por isso, toma-se como ponto de partida as abordagens teóricas sobre o conceito de política em Hannah Arendt mostrando o quanto a sua lucidez intelectual revela uma nova dimensão da política e sua relação com as teorias da democracia e da cidadania, enquanto conceitos banalizados, tanto nos discursos quanto nas práticas governamentais.

A partir da discussão inicial sobre espaço público em Hannah Arendt, abordada anteriormente, percebe-se uma questão importante para ela no que se refere à política. A dimensão política é um dos pilares na discussão sobre espaço público, sobre experiências participativas e inovadoras. O que se pretende chamar a atenção neste artigo, é a ênfase demasiada nos procedimentos técnicos-operativos desses chamados espaços públicos participativos no Brasil e que tem trazido pouca contribuição para analisar essas experiências. Principalmente em municípios pequenos em que não existe uma tradição associativa, nem tampouco uma cultura participativa no local onde a forte tradição clientelista, presente na formação sócio-política da so-

---

<sup>10</sup> Há que se destacar a experiência do Conjunto CFESS/CRESS ao iniciar um projeto que qualifica e enfatiza a importância da participação dos assistentes sociais nos conselhos. É iniciativa pioneira e importante para o fortalecimento do projeto democrático-popular.



cidade brasileira associada à cultura da gestão são indicadores importantes para pensar-se sobre a influência da cultura clientelista nas experiências participativas.

A idéia de um modelo institucional pré-concebido pelos partidos e pelos governantes não é suficiente para garantir que essa “inovação democrática” torne-se de fato um espaço público e político. Não basta a vontade política associada ao modelo institucional, é necessário uma abordagem mais aprofundada sobre a cultura política local e seu processo de despolitização pelo governo local, que imprime uma lógica gerencial e técnica burocratizando o debate e a política nesses espaços públicos participativos.

Este artigo, chama a atenção para relação entre a política e a gestão pública, pois, a política poderá estar se subordinando à gestão e se distanciando da idéia de res – pública onde na ágora, todos os cidadãos livres possuem direito de decidir e participar sobre as suas demandas locais na cidade. Há uma priorização da gestão em detrimento da política, onde o espaço público torna-se mais uma “política de marketing performática”, “política de espetáculos” nos termos de Arendt (1999) anulando-se qualquer forma de pluralidade de diálogo. A anulação da política tem um peso no que Francisco Oliveira chamou de *totalitarismo neoliberal*.

Assim, a “administrabilização do Estado de Bem-Estar é a própria produção do consenso, que, para Rancière, produz exatamente a anulação da política” (Oliveira, 1999:58).

Neste sentido, a aproximação com Hannah Arendt é fundamental para pensar-se a relação entre o modelo institucional que ela tanto questiona e a priorização de uma política que se constitui num diálogo plural que torna visível esse mundo comum. A política é a base para a fundação do espaço público, sem ela não existem de fato espaços públicos e sim espaços a – políticos, gerenciais, que determinam qual o primeiro passo a ser dado e qual o último, despolitizando a participação da sociedade civil.

Assim corre-se o risco da política ser mascarada e anulada pela gestão, pela necessidade imediata na garantia das demandas locais. O debate, o diálogo, a defesa da decisão coletiva podem ser substituídos pela burocratização do Estado, pelos entraves administrativos e pelo

consenso imposto que vai determinando e direcionando quais as propriedades técnicas que poderão ser realmente atendidas, ou seja, é o discurso competente do Estado, nos termos de Chauí (1988).

Nesse sentido, há que se pensar qual a relação entre gestão/política em tempos de Neoliberalismo dentro das instituições democráticas. Porque senão os espaços públicos participativos, enquanto uma inovação democrática, tornar-se-ão mais um programa de retórica na medida em que a política estará se subordinando à técnica e à gerência governamental negando e anulando o poder de decisão da sociedade civil que participa desses espaços públicos.

Esses entraves continuam sendo o desafio para a democracia moderna, pois, como bem afirmou Hannah Arendt a democracia direta é a expressão da constituição da verdadeira política e da constituição do espaço público onde a pluralidade, a visibilidade das ações tornam concretos os interesses do mundo comum. É, portanto, essa transparência, visibilidade, prestação de contas, que as experiências participativas enfocam em seus discursos e em suas orientações práticas nos diferentes espaços públicos no Brasil. Em Arendt, há uma ênfase não nos “procedimentos” e sim no direito de participação dos cidadãos, antes de qualquer negociação os princípios éticos e políticos devem ser respeitados e mantidos, esses representam os fundamentos de uma democracia participativa e republicana. A ética é muito importante na qual a ampliação da participação busca fundamentar a função da comunidade, dos princípios comunitários presentes no modelo republicano.

Nesse sentido, Hannah Arendt tem muito a ensinar sobre política e a constituição de um espaço público. Busca-se sim uma democracia participativa e republicana que crie fóruns participativos e “pequenas repúblicas” nos diferentes distritos e municípios nos quais sejam priorizadas as decisões políticas da população e não somente as diretrizes programáticas do programa de governo com suas metas. Os cidadãos devem participar da sociedade civil para decidirem e poderem controlar o Estado.

### **Considerações finais**

A partir do estudo sobre espaço público através de Hannah Arendt percebemos quais os limites e possibilidades do surgimento de “novos espaços públicos” na sociedade brasileira, principalmente com as inú-

meras experiências espalhadas no Brasil. A contribuição de Hannah Arendt na discussão e aprofundamento sobre o espaço público é fundamental para os estudos sobre democracia participativa. Analisar, portanto, a relação entre a democracia e a constituição de um novo espaço público é uma tarefa instigante para desvendar o processo de despolitização da participação da sociedade civil em tempos Neoliberais. Assim, a partir de diferentes espaços públicos no Brasil nos anos 90, salientamos os riscos de despolitização da participação frente a ênfase da gestão em detrimento do sentido da política nos termos de Hannah Arendt (1999). Essa é a tarefa que ela deixou e da qual devemos aprofundar nos estudos sobre espaços públicos na sociedade brasileira.

## Bibliografia

- ALVES, Márcio Moreira. *A Força do Povo: Democracia Participativa em Lages*. 6ª ed. São Paulo, Brasiliense, 1984.
- ARENDT, Hannah. *A Condição Humana*. Rio de Janeiro, Editora Forense, 1987.
- \_\_\_\_\_. *Da Revolução*, Brasília, UNB, 1968.
- \_\_\_\_\_. *O que é Política?*. 2ª Edição. Rio de Janeiro, Editora Bertrand, 1999.
- ARRECHTE, Marta. O Mito da Descentralização como indutor de maior Democratização e Eficiência das Políticas Públicas. In: VIANNA, Maria Lucia Werneck e GERSCHMAN, Silvia (org). *A Miragem da Pós-Modernidade – Democracia e políticas sociais no contexto da globalização*. Rio de Janeiro, Editora Fiocruz, 2003.
- AVRITZER, Leonardo. Cultura Política, Atores Sociais e Democratização. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, nº 28, jul., São Paulo, 1995.
- AVRITZER, Leonardo (org). *Participação em São Paulo*, São Paulo, Ed Unesp, 2004.
- AVRITZER, Leonardo e ZANDER Navarro (Org). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo, Cortez Editora, 2003.
- BATISTA, Alfredo. Reforma do Estado: Uma prática histórica de controle social. In *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, Cortez Editora, nº 61, 1999.
- BENEVIDES, M. V. *A Cidadania Ativa. Referendo, Plebiscito e Iniciativa Popular*. São Paulo, Editora Ática, 3ª ed., 1998.

- BEZERRA, Marcos Antônio. *Em Nome das Bases: Política, favor e dependência pessoal*. Rio de Janeiro, Relume-Dumará, 1999.
- CARTILHA DE OLHO NO ORÇAMENTO. *Fórum Popular do Orçamento do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, 1998.
- CARVALHO, M. do Carmo A. *A Participação Social no Brasil Hoje*. São Paulo, Polis. Papers, 1998.
- CARVALHO, Maria do Carmo e Weissaupt, Jean Robert (Org). "Teorias da Ação em Debate" In: Cohn, Gabriel. *A teoria da ação em Habermas*. São Paulo, PUC-SP, 1993.
- DAGNINO, Evelina (org.). *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo, Paz e Terra, 2002.
- DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, Daniel (coord). *Políticas de cidadania y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: Faces, Universidad Central de Venezuela, 2004.
- DAGNINO, Evelina. Democracia, Teoria e prática: a participação da sociedade civil. In: *Democracia Teoria e Prática*. Perissionatto, Renato e Fuks, Mario (Orgs.) Rio de Janeiro, Relume Dumará, 2002.
- FOX, Jonathan. The Difficult Transition from Clientelism to Citizenship. *World Politics*, v. 46, nº 2, jan. 1994.
- GARRISON, John. W. *Do Confronto à Colaboração. Relações entre a sociedade civil, o governo e o Banco Mundial no Brasil*. Brasília, Banco Mundial, 2000.
- OLIVEIRA, Francisco de, PAOLI, Maria Célia (Orgs). *Os Sentidos da Democracia*. Rio de Janeiro, Editora Vozes, 2ª edição, 1999.
- PUTNAM, Robert. *Comunidade e Democracia. A Experiência da Itália Moderna*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1997.
- RAICHELIS, Raquel. *Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social: Caminhos da Construção Democrática*. São Paulo, Editora: Cortez, 1998.
- SIMÕES, Júlio Assis. *O Dilema da Participação Popular: A Etnografia de um Caso*. São Paulo, Editora Marco Zero, 1992.
- TATAGIBA, Luciana. A Institucionalização da Participação: Os Conselhos Municipais de Políticas Públicas na Cidade de São Paulo. In: AVRITZER, Leonardo. *A Participação em São Paulo*. São Paulo, UNESP, 2004.