

# **AMPLIAÇÃO DA CIDADANIA E PARTICIPAÇÃO - DESAFIOS NA DEMOCRATIZAÇÃO DA RELAÇÃO PODER PÚBLICO- SOCIEDADE CIVIL NO BRASIL**

**PEDRO ROBERTO JACOBI**

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

## **APRESENTAÇÃO**

### **PARTE I – CIDADANIA, DESCENTRALIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO**

#### **CAPÍTULO 1: REFLEXÕES EM TORNO DA ENGENHARIA INSTITUCIONAL PARA UMA CIDADANIA ATIVA**

#### **CAPÍTULO 2: DESCENTRALIZAÇÃO: REFLEXÕES EM TORNO DE UM TEMA COMPLEXO E CONTRADITÓRIO**

- A. Descentralização: experiências internacionais, processos e significados
- B. Federalismo brasileiro e Descentralização
- C. Descentralização das Políticas de Saúde e Educação no Brasil:  
ambigüidades e possibilidades
- D. O contexto da Municipalização do Ensino no Estado de São Paulo:  
avanços e limites

### **PARTE II – QUATRO EXPERIÊNCIAS DE DESCENTRALIZAÇÃO DA GESTÃO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO – 1989-1992**

#### **CAPÍTULO 1: SAO PAULO: DESCENTRALIZAÇÃO DA GESTÃO MUNICIPAL DE**

## EDUCAÇÃO - 1989-1992

- A. O desafio de implementar uma proposta inovadora na Secretaria Municipal da Educação
- B. A complexa relação Administração- Cidadãos: a participação em questão
- C. A Educação no Município de São Paulo entre 1989 e 1992
- D. Princípios norteadores da gestão
- E. Condicionantes da formulação da Política de Educação na relação Executivo - Legislativo
- F. Análise do papel dos diferentes atores relevantes no processo
- G. Descentralização, Educação e Democracia: a experiência do Município de São Paulo

## CAPÍTULO 2: TRÊS ESTUDOS DE CASO DE POLÍTICA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE SANTO ANDRÉ, ITU E BOTUCATU

- A. O Município de Santo André
- B. O Município de Itu
- C. O Município de Botucatu

## CAPÍTULO 3: POLÍTICA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, DESCENTRALIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO – REFLEXÕES EM TORNO DE QUATRO ESTUDOS DE CASO

- A. Sobre a política municipal e os alcances da descentralização
- B. Sobre a participação e o controle público

## PARTE III – PARTICIPAÇÃO, SAÚDE E MEIO AMBIENTE NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

### CAPÍTULO 1: PARTICIPAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO NA GESTÃO DO SERVIÇO MUNICIPAL DE SAÚDE ENTRE 1989 E 1992 – AVANÇOS E RESISTÊNCIAS

- A. A complexidade do processo, as possibilidades de ruptura com a lógica prevalecente e os resultados alcançados
- B. O campo de possibilidades aberto

### CAPÍTULO 2: MORADORES DE SÃO PAULO, MEIO AMBIENTE E PARTICIPAÇÃO

- A. Marco referencial da pesquisa
- B. São Paulo: contexto sócioambiental
- C. Moradores e problemas sócioambientais na cidade de São Paulo
- D. Soluções e formas de ação – a percepção dos moradores face aos problemas ambientais
- E. Os desafios da participação cidadina e da co-responsabilização na questão ambiental

### CAPÍTULO 3: GESTÃO DOS RESÍDUOS SÓLIDOS, CIDADANIA E SUSTENTABILIDADE SÓCIOAMBIENTAL

- A. O complexo desafio da sustentabilidade
- B. As cidades e a necessidade de implementar políticas de Sustentabilidade sócioambiental
- C. Sustentabilidade sócioambiental, gestão de resíduos sólidos e Parcerias Poder público- Sociedade civil- o caso de Belo Horizonte

### CONCLUSÕES: GESTÃO PÚBLICA, SUSTENTABILIDADE E CIDADANIA NO BRASIL

- A. Participação e controle social nas políticas públicas de Educação e Saúde – o desafio de superara lógica tradicional e de construir uma nova institucionalidade
- B. Meio ambiente e participação dos cidadãos – a necessária busca da co-responsabilização

### BIBLIOGRAFIA

## **APRESENTAÇÃO**

Os capítulos que compõem este livro representam o resultado de pesquisas desenvolvidas na última década centradas nos temas da participação e controle social; da construção do espaço público nas relações Poder público/Sociedade civil; dos alcances e limites na consolidação de engenharias institucionais inovadoras na gestão da coisa pública; e sobre a problemática da sustentabilidade sócioambiental e a temática da cidadania, com particular ênfase na complexa e contraditória realidade das cidades brasileiras. A quase totalidade dos textos compõem a tese de Livre Docência apresentada na Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo em 1996.

Este livro representa um percurso de vida, onde diversas pessoas contribuíram nas pesquisas desenvolvidas, tanto na qualidade de bolsistas, assistentes de pesquisa, assessores e co-responsáveis na produção destes trabalhos. Está dividido em três partes. A primeira parte é composta de dois capítulos centrados na reflexão sobre os temas da participação e da descentralização. No primeiro aborda-se o tema da participação e da suas múltiplas dimensões, com particular ênfase na participação cidadina na sua dimensão cotidiana e seu impacto societal, nas teorias contemporâneas de sociedade civil e nas principais teorias que abordam o tema da redefinição das relações Estado/Sociedade civil no Brasil. No segundo capítulo aborda-se o tema da descentralização nos seus aspectos teórico-conceituais, na reflexão sobre algumas experiências internacionais que representaram pontos de inflexão significativos na gestão dos governos locais, e na caracterização e análise das políticas de descentralização da saúde e da educação no Brasil após a promulgação da Constituição de 1988.

A segunda parte analisa, a partir de quatro estudos de caso, os alcances e limites da descentralização e da participação na gestão da educação. A análise está baseada nos resultados de pesquisa sobre Descentralização, Participação e Democracia. desenvolvida na Faculdade de Educação e no Centro de Estudos de Cultura Contemporânea – CEDEC entre 1989 e 1994 com o apoio do CNPq e da Fundação Ford. A pesquisa foi realizada em quatro municípios paulistas - São Paulo, Santo André, Itu e Botucatu tendo como objetivo analisar os alcances e limites de ações descentralizadoras e seu significado e possibilidades/ impossibilidades de viabilização de dinâmicas inovadoras na relação gestão local/população usuária assim como o seu impacto junto aos distintos setores sociais envolvidos durante o período 1989 -1992. O principal argumento que orienta esta reflexão está centrado na noção que a participação está em estreita vinculação com o processo de descentralização podendo ser um

mecanismo essencial para a democratização do poder público e um espaço vital para o fortalecimento de uma cidadania ativa e para o processo de democratização da ação do Estado e das suas práticas institucionalizadoras. Durante o período da pesquisa participaram como bolsistas do CNPq, João Carlos Queiroga Barreto, Márcia Miranda Soares, Marco Antonio Carvalho Teixeira e Virginia Baglini Chiaravalloti.

A terceira parte apresenta três análises sobre o tema da participação a partir de dois temas - saúde e meio ambiente. No primeiro capítulo se analisam “Os alcances e limites da Proposta de Participação implantada na Gestão de Saúde no Município de São Paulo entre 1989 e 1992”, enfatizando os aspectos relacionados à complexidade na implantação de uma engenharia institucional centrada nos Conselhos de Gestão Tripartite, enquanto referência territorializada de participação. Este capítulo foi elaborado, tendo como base a pesquisa “Os Movimentos Populares e a Saúde como um Direito” realizada no CEDEC em colaboração com Amélia Cohn e Paulo Eduardo Elias com o apoio da Fundação Interamericana.

No segundo capítulo se inclui uma reflexão em torno dos resultados de pesquisa que realizei sobre “Problemas Ambientais e Qualidade de Vida na Cidade de São Paulo - Percepções, Práticas e Atitudes dos Moradores” realizada no CEDEC entre 1991 e 1994, como parte integrante de um estudo coordenado por Gordon McGranahan, pesquisador do Stockholm Environment Institute -SEI- centro de pesquisas sobre meio ambiente sediado na Suécia. O estudo foi realizado em três cidades - São Paulo (Brasil), Jakarta (Indonésia) e Accra (Gana). O objetivo principal da pesquisa é o de prover elementos para a compreensão dos problemas ambientais da ótica dos moradores urbanos, a partir de um conjunto de fatores intervenientes. Trata-se de uma formulação que busca interpretar a partir de elementos qualitativos o entendimento dos moradores urbanos sobre as práticas sociais vinculadas à questão ambiental. O eixo analítico desta abordagem está formulado dentro de uma perspectiva de cultura social, no intuito de aprofundar o conhecimento sobre as formas como a população resolve ou considera mais adequadas para enfrentar e/ou resolver os problemas ambientais e quais os meios para fazê-lo. A ênfase nas percepções, através de uma abordagem que, centrada na dimensão da subjetividade dos moradores possibilita verificar o grau de aproximação/distanciamento do exercício da cidadania e da participação no contexto sócio-político atual. A nossa abordagem busca, portanto, conhecer a cadeia de relações entre o que a população identifica ou não identifica, como sendo problemas relativos ao meio ambiente, o que detecta como origem e causa dos problemas, e que razões orientam as atitudes tomadas

na procura de soluções dos mesmos. Nesse sentido a pesquisa procura verificar, se existe por parte da população informação cotidiana em torno das interrelações necessárias entre meio ambiente e qualidade de vida e, das ações necessárias, das formas de envolvimento e qual o nível de compreensão em torno do mesmo para conhecer o potencial nível de engajamento ou relacionamento com a formulação de demandas políticas e as formas de ação face aos problemas ambientais e o impacto na transformação das suas condições de vida. Para a realização desta pesquisa contei com a assessoria estatística de Yara Castro, Mario Mattos e Alexandre Dowbor no apoio informático, e com a assistência de pesquisa de Denise Baena Segura, João Carlos Queiroga Barreto, Leonor Moreira Câmara, Lídia Rebouças e Marco Antonio Carvalho Teixeira e Rosangela Augusta da Silva, sem os quais este trabalho não teria sido possível.

No terceiro capítulo analiso a experiência da ASMARE - Associação dos Catadores de Papel, Papelão e Material Reaproveitável de Belo Horizonte – como uma experiência inovadora de parceria Poder público/ Sociedade civil no combate à pobreza dentro de uma perspectiva de sustentabilidade sócioambiental. Este trabalho foi elaborado como um dos estudos de caso escolhidos dentro do Programa Gestão Pública e Cidadania da Fundação Getúlio Vargas em São Paulo como exemplo de uma parceria bem sucedida entre uma organização da Sociedade civil e o Poder público. A experiência é parte constitutiva de uma política mais abrangente da política de resíduos sólidos da Prefeitura de Belo Horizonte. Este trabalho de pesquisa foi realizado com a fundamental colaboração de Marco Antonio Carvalho Teixeira. Agradeço imensamente a colaboração dos técnicos da Superintendência de Limpeza Urbana de Belo Horizonte na pessoa de Sonia Dias, da coordenação da ASMARE pela atitude aberta e o diálogo franco com os seus integrantes, nas visitas que realizei.

O objetivo dos resultados de pesquisa aqui apresentados é de aprofundar a reflexão em torno das dimensões da participação e das possibilidades de ampliação da cidadania, tendo como base analítica estudos de caso. Estes permitem, a partir da sua diversidade, estabelecer elementos de comparação sobre o papel dos diversos atores intervenientes, num contexto onde ainda convivem as formas tradicionais de gestão e as experiências inovadoras que começam a se legitimar aos olhos da população.

O tema articulador dos trabalhos aqui apresentados é a participação popular na gestão pública e as transformações qualitativas na relação Estado/Sociedade civil,

enquanto referência de um ponto de inflexão e reforço das políticas públicas centradas na ampliação da cidadania ativa.

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

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

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

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

Os temas aqui desenvolvidos estão organizados de forma a introduzir o leitor dentro de um universo de questões que, apesar da sua multiplicidade, se centram na associação entre cidadania, democracia participativa, governabilidade e sustentabilidade.

A análise se centra em torno do fortalecimento do espaço público e na abertura da gestão pública à participação da Sociedade civil na elaboração de suas políticas públicas; e na sempre complexa e contraditória institucionalização de práticas participativas inovadoras que marcam rupturas com a dinâmica predominante, ultrapassando as ações de caráter utilitarista e clientelista.

Nas conclusões apresentamos, com base nas análises desenvolvidas, uma reflexão sobre os alcances e limites da participação. Isto é feito a partir dos resultados dos

estudos que analisam a gestão como um todo pela voz dos atores intervenientes, com particular ênfase no impacto das engenharias institucionais inovadoras e o significado das mudanças qualitativas introduzidas no cenário político brasileiro, e pelo significado das percepções dos moradores em torno de problemas sócioambientais e os alcances de práticas pautadas por uma lógica que estimula a sustentabilidade.

À Márcia meu especial agradecimento pelo seu permanente apoio e estímulo sintetizados pela sua disponibilidade e afeto sempre presentes.

À Marina também pela sua compreensão, estímulo e paciência, meu carinho, desejando que os temas aqui analisados sejam, num futuro que lhe pertence, parte componente de um cotidiano mais saudável, democrático e justo nas nossas cidades.

## **PARTE I – CIDADANIA, PARTICIPAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO**

### **CAPÍTULO 1: REFLEXÕES EM TORNO DA ENGENHARIA INSTITUCIONAL PARA UMA CIDADANIA ATIVA**

#### A.. As múltiplas dimensões da participação

Na América Latina a luta pela conquista de espaços para aumentar a participação social é sem dúvida um dos aspectos mais desafiadores para a análise sobre os alcances da democracia nas relações entre o nível local de governo e a cidadania.

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

---

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



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

A participação minimalista (Tanaka, 1995:42-44) , aponta para o fato de que existe um déficit de participação e de constituição de atores relevantes, o que pode redundar em crescente fator de crise de governabilidade<sup>2</sup> e de legitimidade. A insatisfação pela deterioração ou a falta de melhoria nos níveis de qualidade de vida sem canais efetivos onde estes possam ser explicitados, pode conduzir à erosão da titulariedade dos atores relevantes, expressa em fenômenos como a volatilidade eleitoral e o desvirtuamento de propostas de gestão pautadas no aprofundamento das práticas democráticas.

Poucas são, de fato, as experiências de gestão municipal que assumem uma radicalidade democrática na gestão da coisa pública, assim como ampliam concretamente o potencial participativo.

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

Ao identificar a participação cidadina como uma forma diferenciada da democracia representativa - a que passa pelos partidos políticos, eleições e integração formal dos governos ( Merino, 1994:17-19 ) pensamos o tema a partir da sua dimensão cotidiana e do seu impacto societal. Entendemos que a participação pode assumir duas faces. Uma primeira que coloca a sociedade em contato com o Estado, e outra que a reconcentra em si mesma, buscando seu fortalecimento e desenvolvimento autônomo. O que está efetivamente em pauta é o alcance da democratização do aparelho estatal, notadamente quanto à sua publicização. Dito em outros termos, trata-se de pensar sobre a participação da população e a sua relação com o fortalecimento de práticas políticas e de constituição

---

<sup>2</sup> Adotamos o conceito sistematizado por Mello (1995:30) que qualifica o modo de uso da autoridade política -formato institucional dos processos decisórios, definição do mix público/privado nas políticas , questões de participação e descentralização, mecanismos de financiamento das políticas e do escopo global dos programas (focalizados versus universalistas ).

de direitos que transcendem os processos eleitorais e seus freqüentemente ambíguos e/ou contraditórios reflexos sobre a cidadania.

## B. Esfera pública, direitos e cidadania - os atores em processo

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

No limiar do século 21, as contradições em torno do uso dos conceitos tem se acentuado, em virtude do que Santos (1996:116) entende como a continuidade do uso de uma análise “dos processos de transformação social do fim do século XX com recurso a quadros conceptuais desenvolvidos no século XIX e adequados aos processos sociais então em curso”. O fortalecimento da sociedade civil coloca em xeque as críticas em torno da distinção Estado/sociedade civil<sup>3</sup>. Santos (1996:124-127) refere-se a três objeções fundamentais que apresentamos a seguir: 1) parece pouco correto que se ponha em causa tal distinção precisamente no momento de reemergência da sociedade civil, levando em conta as diversidades ,contraditoriedades e complexidades do processo; 2) a dificuldade de encontrar uma alternativa conceitual, enquanto prevalecer uma determinada lógica de poder<sup>4</sup> e 3) sobretudo nas sociedades periféricas e semiperiféricas caracterizadas por uma sociedade civil fraca, pouco organizada e pouco autônoma, é politicamente perigoso pôr em causa a distinção Estado/sociedade civil.

Segundo Bobbio(1987:51) a contraposição entre as duas dinâmicas - “estatalização da sociedade”, mas também de “socialização do Estado “se dá “através do desenvolvimento de diversas formas de participação dentro das opções políticas, do crescimento das formas de organização de massa que exercem direta ou indiretamente algum poder político, donde a expressão *Estado social* pode ser entendida não só no sentido de Estado que permeou a sociedade, mas também no sentido de Estado permeado pela sociedade” . Os dois processos representam segundo o autor “as duas figuras do cidadão participante e do cidadão protegido que estão em conflito entre si às vezes na mesma pessoa: do cidadão que, através da participação ativa exige sempre maior proteção do Estado e através da exigência de proteção reforça aquele mesmo

---

<sup>3</sup> Para uma reflexão aprofundada em torno dos diversos enfoques , ver Santos (1996:117-120).

<sup>4</sup> Santos (1996:127) propõe uma formulação onde a natureza político do poder não é um atributo exclusivo de uma determinada forma de poder, mas é antes o efeito global da combinação entre as diferentes formas de poder.

Estado do qual gostaria de se assenhorear e que, ao contrário, acaba por se tornar seu padrão. Sob este aspecto, sociedade e Estado atuam como dois momentos necessários, separados, mas contíguos, distintos mas interdependentes, do sistema social em sua complexidade e em sua articulação interna “.

A nossa reflexão também se apóia nos conceitos formulados por Arato e Cohen (1994 ), Avritzer (1993) e Habermas (1984 ) que tomam como ponto de partida analítico, a revitalização da sociedade civil associada à crise do Estado keynesiano. Avritzer (1993) desenvolve sua análise em torno deste ressurgimento e dos paradigmas em pauta. Uma primeira refere-se à abordagem habermasiana, centrada no tema da esfera pública como caixa de ressonância dos problemas a serem organizados pelo sistema político. Para Habermas, segundo Avritzer (1993:214) “as sociedades modernas se estruturam através de dois princípios societários distintos: a lógica estratégica do sistema que organizaria o mercado e o Estado e a lógica da racionalidade comunicativa que leva à organização da solidariedade e da identidade no interior do mundo da vida. A disputa do espaço social nos pontos de encontro entre sistema e mundo da vida constituiria, segundo Habermas, a disputa política fundamental das sociedades contemporâneas”.

A outra abordagem refere-se às teorias contemporâneas de sociedade civil, que tem se fortalecido a partir da idéia de organização da sociedade como autodefesa<sup>5</sup> e as possibilidades e limites dos projetos de ampliação da democracia, tomando como base processos de democratização em diversos contextos (notadamente na Europa do Leste e na América Latina) onde atores sociais e políticos identificam a sua ação como parte da reação da sociedade civil ao Estado.

Para Habermas, as sociedades modernas tem uma imagem multifacetada, onde a relação entre si de dois subsistemas diferenciados (Estado e mercado) que operam a partir de lógicas diferentes, e a relação entre cada um dos subsistemas<sup>6</sup> e o mundo da vida<sup>7</sup>, constituem o ponto focal de indissociáveis tensões (Arato e Cohen, 1994).

---

<sup>5</sup> Ver Arato,A. e Cohen, J.(1994)

<sup>6</sup> Trata -se do econômico que se organiza em torno da lógica estratégica do intercâmbio que permite a comunicação através do código positivo da recompensa e do administrativo que se organiza em torno da lógica estratégica do poder que permite a comunicação através do código negativo da sanção. (Avritzer , 1993:215-216 )

<sup>7</sup> O conceito habermasiano de mundo da vida contém tres componentes estruturais distintos : a cultura, a sociedade e a personalidade . Na medida em que estes atores se entendem mutuamente e concordam sobre a sua condição, eles partilham uma tradição cultural e por meio das regras e normas estabelecidas pelos atores se internalizam orientações valorativas , adquire-se novas competências para o agir cotidiano, no movimento e fora dele, e desenvolve-se identidades individuais e sociais . A reprodução de ambas as dimensões do mundo da vida envolve processos comunicativos de transmissão da cultura, de integração social e de socialização . A diferenciação estrutural do mundo da vida se dá por intermédio da emergência de instituições especializadas na reprodução de tradições , solidariedades e identidades (Arato, 1994:153 ).

A esfera pública é apontada por Habermas, como ponto de encontro e local de disputa entre os princípios divergentes de organização da sociabilidade; e os movimentos sociais se constituiriam nos atores que reagem à reificação e burocratização dos domínios de ação estruturados comunicativamente, defendendo a restauração das formas de solidariedade postas em risco pela racionalização sistêmica( Avritzer,1993:216-217 ). Para Habermas segundo Costa (1994:43-44) “a existência de uma sociedade civil vitalizada, por sua vez, é apontada como garantia contra deformações da esfera pública e pressuposto da legitimidade dos consensos públicos que sejam consolidados nesse nível. A sociedade civil, com seu conjunto de associações voluntárias, independentes do sistema econômico e político-administrativo, absorve, condensa e conduz de maneira amplificada para a esfera pública os problemas emergentes nas esferas privadas, no mundo da vida”.

Esta visão, entretanto, é problematizada por Avritzer (1993:217) que argumenta que a abordagem de Habermas deixa a desejar, por um lado quanto às soluções que oferece para o conflito entre sistema e mundo de vida a partir de três premissas, a saber: 1) a natureza efêmera dos novos movimentos sociais e as suas ambiguidades e a posta em dúvida da sua capacidade de defesa de algo tão complexo como o mundo da vida<sup>8</sup>; 2) a limitação da esfera pública à função de defesa do mundo da vida põe em dúvida a capacidade desta última de redefinir a relação entre o público e as esferas de exercício de autoridade, capacidade esta constitutiva da própria noção de público e; 3) a constatação do eurocentrismo implícito nesta forma de argumentação.

Arato e Cohen propõem um conceito habermasiano de sociedade civil reapropriando a análise proposta por Habermas na “Teoria da Ação Comunicativa” acerca da diferenciação entre sistema e mundo da vida, com o intuito de estabelecer uma identidade entre o processo de defesa do mundo da vida e a idéia de movimentos da sociedade civil . Estes definem a sociedade política e econômica, enquanto um instrumento ofensivo da sociedade civil contra sua própria colonização pelo sistema (Avritzer, 1993:220-222). Para Arato e Cohen (1994:174) “o entendimento das dimensões relevantes do mundo da vida, enquanto sociedade civil, é necessário para que seja

---

<sup>8</sup> Habermas na Teoria da Ação Comunicativa não conecta os novos movimentos sociais com o lado positivo das sociedades civis contemporâneas, enfocando somente as reações defensivas em relação ao lado negativo, das instituições sistêmicas . A sua interpretação dos novos movimentos sociais enquanto reação particularista e defensiva à penetração da vida social pela economia e pelo estado lhe impede de ver que estes estejam desempenhando algum papel no aprofundamento da racionalização do mundo da vida ,o que implicaria numa estratégia ofensiva. Somente nos eus escritos políticos mais recentes Habermas reconhece o lado ofensivo dos movimentos sociais . ( Arato e Cohen , 1994:172).

alcançada a dupla tarefa da democracia radical autolimitada, a aquisição pelo público de influência sobre o Estado e a economia; a institucionalização dos ganhos dos movimentos sociais dentro do mundo da vida”.

Esta abordagem segundo Avritzer (1993:222) “ transforma a obra do autor da Teoria da Ação Comunicativa em uma teoria societária da democracia , que entenderia esta última a partir de três variáveis fundamentais: a liberação da ação comunicativa dos processos administrativos e econômicos, o reforço da arena societária através da conquista de um grupo de direitos que limitariam a abrangência dos processos de burocratização e mercantilização e, finalmente o estabelecimento de arenas reflexivas que conduzam à compatibilização entre a lógica estratégica do sistema e a dinâmica interativa da sociedade. Esta teoria foi utilizada como base para delinear uma teoria política da sociedade civil, onde segundo Cunill (1998: 49-50) “também resultam redefinidas a relação do público social com o Estado, tanto como o horizonte das funções políticas da denominada sociedade civil”. As sociedades política e econômica constituiriam o fórum democratizante no qual estariam incluídos não apenas os movimentos sociais pós-materialistas, mas também os movimentos democráticos estruturados interativamente”. Ainda segundo Avritzer é justamente a inclusão dos movimentos democratizantes estruturados interativamente no interior do marco teórico habermasiano e a possibilidade de sua extensão aos países do Leste e da América Latina, que permite entender os movimentos democráticos nestes países enquanto reação aos processos de fusão entre Estado e mercado e Estado e sociedade.

Segundo Arato e Cohen (1994:179-180) “a questão política consiste em como introduzir espaços públicos no Estado e nas instituições econômicas, sem abolir os mecanismos reguladores da ação estratégica e estabelecendo uma continuidade com uma rede de comunicação social composta de movimentos sociais , associações e esferas públicas “. Ainda segundo estes autores a crise contemporânea do Estado de bem-estar social exige uma revisão do modus operandi tradicional a partir da continuação reflexiva que envolve em primeiro lugar “a construção de um novo tipo de sociedade civil delimitada por um conjunto relativamente novo de direitos que teriam como o seu centro o direito de comunicação ao invés do direito de propriedade”. Em segundo lugar envolve “a criação de formas de controle social sobre o Estado e a economia (pela expansão de um conjunto de instituições capazes de exercer a mediação entre um e outro), compatíveis com um mundo da vida modernizado”. Além disso para consolidar esta concepção de sociedade” cada um dos passos pressupõe o outro: somente uma sociedade civil

organizada, diferenciada e adequadamente defendida pode ser capaz de monitorar e influenciar os desfechos dos processos de regulação sistêmica. Ao mesmo tempo, somente uma sociedade civil capaz de influenciar o Estado e a economia pode auxiliar na manutenção de direitos que constituem a condição *sine qua non* da sua existência”. Arato e Cohen (1994) defendem portanto, uma estratégia política dual, simultaneamente institucional e extra-institucional.

A possibilidade de alterar a institucionalidade pública está associada às demandas que se estruturam na sociedade, e a esfera pública representa a construção da viabilidade ao exercício da influência da sociedade nas decisões públicas assim como coloca uma demanda de publicização no Estado. O que está em jogo é a necessidade de atualização dos princípios ético- políticos da democracia, onde o fortalecimento do tecido associacional potencializa o fortalecimento da democracia no resto das esferas da vida social. Segundo Putnam (1994) as práticas sociais que constroem cidadania representam a possibilidade de constituir-se num espaço privilegiado para cultivar a responsabilidade pessoal, a obrigação mútua e a cooperação voluntária, As práticas sociais que lhe são inerentes relacionam-se com a solidariedade, e no encontro entre direitos e deveres. A ampliação da esfera pública coloca uma demanda à sociedade em termos de obter uma maior influência sobre o Estado, tanto como sua limitação, assumindo que a autonomia social supõe transcender as assimetrias na representação social, assim como modificar as relações sociais em favor de uma maior auto-organização social (Cunill Grau, 1998:151).

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

A redefinição das relações entre Estado e sociedade civil<sup>9</sup> no Brasil no final dos anos 70 implica na constituição, com muitos percalços de uma esfera societária autônoma . A cidadania regulada<sup>10</sup> “constitui seletivamente os atores beneficiados pelo processo de modernização econômica, atores que, de acordo com os planejadores estatais, seriam capazes de trocar a cidadania social e civil pelo papel de membros de uma sociedade de consumo despolitizada” (Avritzer, 1994:283 ).

O surgimento da sociedade civil brasileira está indissolúvelmente vinculada não apenas à emergência de movimentos sociais, mas conforme Avritzer (1994:285) ao “processo pelo qual atores sociais modernos e democráticos surgiram, adquiriram uma

---

<sup>9</sup> Para Habermas a sociedade civil constitui uma dimensão do mundo da vida assegurada institucionalmente por um conjunto de direitos que a pressupõem, ao mesmo tempo que a diferenciam das esferas da economia e do Estado (Arato e Cohen, 1994).

<sup>10</sup> Para uma reflexão em torno da questão vide Santos, W. G. (Cidadania e Justiça, 1979).

nova identidade democrática e passaram a pressionar o Estado e o sistema político a se adaptarem a uma nova concepção acerca da moderna institucionalidade democrática “.

Os atores sociais que emergem na sociedade civil após 1970, à revelia do Estado, criaram novos espaços e formas de participação e relacionamento com o poder público. Estes espaços foram construídos, tanto pelos movimentos populares como pelas diversas instituições da sociedade civil que articulam demandas e alianças de resistência popular e lutas pela conquista de direitos civis e sociais. Os movimentos não só tiveram papel relevante no estabelecimento de estruturas democráticas fundamentais propícias à participação popular, mas também exerceram um impacto substancial sobre as formações normativas do eleitorado, e portanto sobre a arena política formal. Ao gerarem novos elementos de conhecimento e de cultura, muitos movimentos imprimiram sua marca e orientaram sua ação pela defesa de práticas pautadas pela sua autonomia, pela necessidade de tornar visível a sua capacidade de auto-organizar-se e de desenvolver a democracia direta, transformando as carências do seu entorno de moradia em práticas reivindicatórias.<sup>11</sup>

Outro aspecto a ser introduzido na nossa reflexão está relacionado com o fato das instituições da sociedade civil não representarem um todo monolítico, caracterizando a complexificação da sociedade e trazendo à tona as diferenças entre associações da sociedade civil e os grupos de interesse. Isto faz com que “novos personagens entrem em cena” no dizer de Eder Sader (1988) participando da esfera pública, e enfatizando a participação popular e a conquista de direitos de cidadania.

Os anos 80 trazem uma complexidade crescente nas interações dos movimentos com os órgãos públicos e uma importância maior das assessorias especializadas e das articulações interinstitucionais. A crescente politização da esfera privada, peremite a construção de novos padrões de valores, configurando freqüentemente uma vinculação ideológica e política entre a necessidade e seus condicionantes estruturais. O processo de envolvimento dos moradores, e a cada vez mais freqüente resposta do poder público face às demandas, somada à participação dos profissionais e articuladores sociais e/ou

---

<sup>11</sup> Doimo (1995:47-48) desenvolve uma excelente reflexão sobre o perfil e o impacto dos movimentos e as polaridades interpretativas. Segundo a autora três matrizes interpretativas prevaleceram desde os anos 70. A primeira de inflexão estrutural-autonomista a partir de dois postulados -as contradições urbanas, e a capacidade de organização autônoma da sociedade civil, com base na reflexão de Manuel Castells, Jordi Borja e Jean Lojkine nos países centrais e de José A. Moisés no Brasil. A segunda de inflexão cultural-autonomista a partir de 1982 enfatizando a “pluralidade de sujeitos” e uma “constelação de novos significados” criados “a partir da própria experiência através dos ensaios de Lúcio Kowarick, Eder Sader, Maria Célia Paoli, Vera Telles dentre os principais analistas. A terceira matriz mais conhecida como “enfoque institucional” é representada dentre outros por Renato Boschi, Ruth Cardoso e Carlos Nelson dos Santos.

assessores, possibilita a acumulação de conhecimento em torno das questões reivindicadas, vinculando-as às pautas institucionalizadas da sociedade e criando condições para a formulação de demandas junto aos órgãos públicos (Jacobi, 1990:226-228).

Deve-se destacar também, o significado que as transformações do processo político mais amplo, provocam na feição do movimento, na medida em que estes passam a ser reconhecidos cada vez mais como interlocutores válidos. Segundo Jacobi (1990:227-228) no processo de diálogo com os movimentos populares, o discurso dos órgãos públicos se transforma, incorporando paulatinamente as demandas da população dos bairros que reivindicam acesso a serviços urbanos básicos. O Estado não mais vê os movimentos somente como seus adversários, mas legitima suas reivindicações e as inscreve no campo dos direitos. Muitos movimentos apontam, a partir da reposição do coletivo, para uma qualidade diferenciada de participação na gestão da coisa pública, onde a representação não resume todo o esforço de organização, mas configura uma parte de um processo onde a população cria as condições para influenciar a dinâmica de funcionamento de um órgão do Estado. Assim, os movimentos tornam manifesta uma identidade que se concretiza a partir da construção coletiva de uma noção de direitos que, relacionada diretamente com a ampliação do espaço de cidadania, dá lugar ao reconhecimento público das carências (Jacobi, 1990:228-229).

Com as mudanças político-institucionais que ocorrem a partir de 1983, os movimentos passam a enfrentar a tensão face à institucionalização<sup>12</sup>, configurada a partir da sua desconfiança face à participação política institucional, a defesa de um associativismo ingênuo e intransigente, assim como pelo seu visível perfil corporativista, enfatizando que esta situação decorre da ausência de critérios regulatórios que cortem transversalmente os grupos de interesse, garantindo a participação das diferenças (Doimo, 1995:59-60).

Entretanto a sua crescente importância no processo político se reflete, não só na eleição de Luiza Erundina candidata do PT à prefeitura de São Paulo em 1988 principalmente pelo seu apoio<sup>13</sup>, mas pelas diversas candidaturas vitoriosas em Porto Alegre, Campinas, Santos, São Bernardo do Campo, Santo André, Diadema, Vitória

---

<sup>12</sup> Cardoso (cf. Doimo,1995:55-56) afirma que o Estado cria a potencialidade da reivindicação e a inevitabilidade da ação direta, explicitando um potencial de conflitos que se manifesta mediante condutas de interlocução direta com o sistema de decisões .

<sup>13</sup> Sobre gestão Luiza Erundina, ver Couto (1995) O Desafio de ser governo: O PT na Prefeitura de São Paulo(1989-1992) , principalmente os capítulos 3,4 e 5 onde o autor analisa as tensões que permearam a relação do partido com a administração no decorrer da gestão.



dentre as principais.<sup>14</sup> Os movimentos não só exercem pressão sobre a arena política, mas ampliam seu espaço de inserção e conseguem também influenciar, às vezes, a agenda de gestões progressistas. Isto se verifica pela expansão do seu potencial participativo em conselhos de gestão tripartite, comissões de planejamento e outras formas específicas de representação.

A expansão do associativismo civil urbano sofre alterações desde o final dos anos 80, como resultado de dois aspectos não interdependentes: 1) a aceleração da crise econômica e 2) a perplexidade causada pela institucionalização. Na medida em que setores da oposição ascendem ao poder local, isto cria confusão quanto à concepção de participação. Os movimentos sociais populares freqüentemente entram em crise "de militância, de mobilização, de participação cotidiana em atividades organizadas, de credibilidade nas políticas públicas e de confiabilidade e legitimidade junto à própria população" (Gohn, 1995:36). Deve, entretanto, ser registrada a multiplicidade de dinâmicas participativas nas estruturas de conselhos e colegiados criados a partir da Constituição de 1988, sendo que as agendas dos órgãos públicos contemplam crescentemente a interação com a sociedade civil. O fato diferenciador destas transformações é segundo Melucci (1994) o fortalecimento de novas instituições, as mudanças no relacionamento do quadro de pessoal com os usuários e a nova mentalidade sobre a gestão da coisa pública, enquanto aspectos constitutivos de uma nova cultura política.

A década dos 80, se do ponto de vista econômico representou, o que se denominou de "década perdida", no plano político consolidou um marco institucional básico de democratização. Isto demanda a necessidade de aperfeiçoamento dos instrumentos tendentes à concretização dos direitos sociais definidos na Constituição, enquanto definição de uma nova cidadania. Nos anos 90, além das práticas participativas inovadoras que se institucionalizam cada vez mais, surgem novos movimentos baseados em ações solidárias alternativas centradas em questões éticas ou de revalorização da vida humana.<sup>15</sup>

Os temas propostos pelo processo de democratização no nível social podem ser estudados segundo Jelin (1994:41-42) "a partir de pelo menos três perspectivas: primeiro,

---

<sup>14</sup> Ver Jacobi (1994) - texto sobre Alances e limites de governos locais progressistas no Brasil-as prefeituras petistas. O artigo tematiza a complexa relação entre as formulações programáticas do PT e as contradições, desafios e necessidades encontradas na prática de administrar.

<sup>15</sup> Dentre destes destaca-se A Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida. Sobre o tema ver, Jacobi (1996) que desenvolve análise sobre cinco estudos de caso.

em termos das questões vinculadas à equidade e às desigualdades sociais; segundo, considerando a luta social pela definição dos conteúdos da democracia; terceiro, observando o processo de formação dos agentes sociais e dos atores coletivos no processo de emergência e consolidação da cidadania.

A quebra de expectativas quanto à possibilidade de conciliar democracia política com democracia social, mostra a complexidade de relacionar equidade com participação social. Além disso, um sistema democrático não necessariamente, assegura atores e práticas democráticas, sendo que as relações e as seqüências temporais são contingentes e às vezes erráticas, assim como os processos são lentos e não necessariamente unidirecionais (Jelin,1994:42-43). A autora afirma ainda que “os resultados não implicam a operação de mecanismos automáticos, mas são sempre provisórios e incertos, na medida em que são o resultado de lutas sociais contínuas em torno da distribuição do poder e de outros recursos sociais valorizados, e do desenho das instituições que canalizam o conflito social “.

O processo de construção da cidadania é perpassado por paradoxos, na medida em que se explicitam três dinâmicas concomitantes - o reconhecimento e a construção das identidades dos distintos sujeitos sociais envolvidos, o contexto da inclusão das necessidades expressas pelos distintos sujeitos sociais e a definição de novas agendas de gestão, notadamente quanto à extensão dos bens a amplos setores da população. Esta noção de cidadania está estruturada a partir de uma definição legal dos direitos e deveres que a constituem.<sup>16</sup>

Entretanto, o que se observa é que a linearidade histórica formulada por Marshall<sup>17</sup> está sendo desestruturada. A realidade social deste fim de século apresenta um mosaico caótico, no qual também se inscreve o Brasil. A dimensão da cidadania, conforme Arendt está ancorada na “participação na esfera pública”. Isso inclui a participação ativa no processo público (as responsabilidades da cidadania) e nos aspectos simbólicos e éticos apoiados em fatores subjetivos que conferem um sentido de identidade e de pertencimento, ou seja um sentido de comunidade( Jelin ,1994:45). Além disso, da perspectiva da ordem democrática em constituição, o complexo processo de construção

---

<sup>16</sup> Há dois eixos centrais do debate ideológico ,teórico e político: a natureza dos sujeito e o conteúdo dos direitos. O primeiro refere-se à visão liberal-individualista e o segundo à existência de direitos universais e a relação entre direitos humanos, civis, políticos, econômico-sociais e coletivos (Jelin, 1994:43).

<sup>17</sup> Segundo Marshall citado por Boaventura (1996: 243-244) “ na linha da tradição liberal, a cidadania é o conteúdo do pertencimento igualitário a uma dada comunidade política e afere-se pelos direitos e deveres que constituem e pelas instituições a que da azo para ser social e politicamente eficaz . A cidadania~não é , por isso, monolítica; é constituída por diferentes tipos de direitos e instituições; é produto de histórias sociais diferenciadas protagonizadas por grupos sociais diferentes”.

de cidadania enquanto manifestação aberta das exigências de respeito e ampliação aos direitos de cidadania e à demanda simbólica de um sentido de pertencimento apoiado nas identidades coletivas, representa, de um lado, a articulação entre os requisitos da governabilidade e da representação, e de outro, a participação e o controle pelos cidadãos da gestão governamental, como dimensões não só suficientes, mas necessárias para garantir a construção democrática ( Jelin,1994:46-47).

No contexto da democratização são restabelecidos os direitos políticos, enquanto entram em crise cada vez mais aguçada os direitos sociais. O que se observa é que, tanto a cidadania como os direitos estão em processo de construção e mudança. O desafio que se apresenta, é de desfrutar o direito efetivamente e não apenas de proclamá-lo. Para Bobbio (1992:62-64) “a linguagem dos direitos tem indubitavelmente uma grande função prática, que é emprestar uma força particular às reivindicações dos movimentos que demandam para si e para os outros a satisfação de novos carecimentos morais e materiais, mas ela se torna enganadora se obscurecer ou ocultar a diferença entre o direito reivindicado e o direito reconhecido e protegido”. O que se coloca então é de garantir-lhes uma proteção efetiva, dado que, segundo Bobbio (1992:63) “os direitos sociais, como se sabe, são mais difíceis de proteger do que os direitos de liberdade”.

#### D. As complexidades da extensão da cidadania no Brasil

No Brasil, a reflexão em torno da cidadania<sup>18</sup> se centra nos obstáculos à sua extensão, decorrentes da cultura política tradicional, e das perspectivas da sua transformação.

A noção de cidadania ativa, segundo Maria Vitória Benevides (1994:9) traz à tona uma outra dimensão de cidadania. Segundo a autora “o cidadão, além de ser alguém que exerce direitos, cumpre deveres ou goza de liberdades em relação ao Estado, é também titular, ainda que parcialmente, de uma função ou poder público. Isso significa que a antiga e persistente distinção entre a esfera do Estado e a da sociedade civil esbate-se, perdendo a tradicional nitidez. Além disso, essa possibilidade de participação direta no exercício do poder político confirma a soberania popular como elemento essencial da democracia”. Na mesma direção Comparato (1993:101) argumenta sobre a falsa dicotomia que “se procura hoje inculcar, no tocante à distribuição equitativa do bem-estar

---

<sup>18</sup> Para um aprofundamento da noção de cidadania , ver Maria V. Benevides (1991) . A autora aponta o caminho da democracia semidireta como meio de recuperar a soberania popular: a associação da democracia representativa com mecanismos de democracia direta.

social, entre o estatismo e o privatismo. O princípio da participação popular permite evitar esses extremos, introduzindo uma linha de ação mais democrática na administração da coisa pública”.

Esta noção de cidadania ativa, que se distingue daquela de cidadania passiva - outorgada pelo Estado com a idéia moral do favor e da tutela, está fortalecida pela Constituição de 1988, implicando no reconhecimento da complementariedade entre a representação política tradicional e a participação popular diretamente exercida (Benevides, 1994:9-10). Na dinâmica do fortalecimento dos instrumentos jurídicos que tornam efetivos os direitos<sup>19</sup> e deveres, a cidadania exige instituições, mediações e comportamentos próprios, constituindo-se na criação de espaços sociais de lutas e na definição de instituições permanentes para a expressão política enquanto instrumentos para o aperfeiçoamento e fortalecimento da democracia participativa (Benevides, 1994:9-10). Isto representa o que Telles (1994:101) denomina de “invenção histórica (e política) que depende de espaços públicos democráticos nos quais a pluralidade das opiniões se expressa, nos quais os conflitos ganham visibilidade e as diferenças se representam nas razões que constróem os critérios de validade e legitimidade dos interesses e aspirações defendidos como direitos“.

A nova dimensão da cidadania inclui, de um lado, a constituição de cidadãos enquanto sujeitos sociais ativos, e de outro lado para a sociedade como um todo, um aprendizado de convivência com esses cidadãos emergentes que recusam permanecer nos lugares que lhes foram definidos social e culturalmente (Dagnino, 1994:109).

O tema da participação se insere dentro da nova polarização dos ideais democráticos (Held, 1987:243-264). A nova direita (ou neoliberalismo, ou neo-conservadorismo) através do modelo de “democracia legal” enfatiza a necessidade de intervenção mínima do Estado na sociedade civil e na vida privada e o estímulo à expansão mais ampla possível da economia de mercado, dentro de uma ótica de questionamento do Estado de Bem-Estar e da democracia de massas, e do escamoteamento das desigualdades sociais e das assimetrias de poder e de recursos (Held, 1987:243-254).<sup>20</sup> No outro polo, se situa a concepção de “democracia

---

<sup>19</sup> Benevides(1994:7) refere-se à definição de T.H. Marshall em *Cidadania, Classe Social e Status* (1967) em torno da “irredutível- uma espécie de guerra -entre o princípio da igualdade (implícito na idéia de cidadania) e as desigualdades inerentes ao capitalismo e à sociedade de classes “.

<sup>20</sup> Os principais representantes dessa corrente de pensamento contemporâneo são Nozick (*Anarchy, State and Utopia*, 1984) e Hayek (*The Road to Serfdom*, 1976).

participativa”<sup>21</sup>, que argumenta no sentido da necessidade de incorporar outros níveis de poder além do Estado. Segundo Held (1987:262) este modelo tem como princípio justificativo que “um mesmo direito ao auto-desenvolvimento pode ser alcançado numa sociedade participativa, que promove um sentido de eficácia política, nutre uma preocupação por problemas de caráter social e contribui para a formação de uma cidadania qualificada capaz de manter um interesse permanente no processo de governo”.

Este modelo requer para sua efetiva implantação um conjunto de pré-requisitos como a melhoria de condições materiais dos grupos sociais mais excluídos através da redistribuição de recursos materiais; a redução do poder burocrático; a garantia de sistemas de informação abertos e a institucionalização de princípios de autonomia democrática (Held,1987:262-263).

No Brasil, o modelo de gestão pública até o final da década dos setenta, estava estruturado com base na concentração do poder decisório e da execução no nível do governo federal, definindo atribuições e competências residuais para o nível estadual e definindo para os municípios atribuições de interesse local. Este processo se transforma significativamente, a partir da crise do modelo existente e das mudanças no desenho político-institucional.

A partir de 1983<sup>22</sup> aumenta a participação dos estados e municípios nos fundos federais<sup>23</sup>, notadamente a partir da nova Constituição promulgada em 1988 que, gradualmente aprofunda a descentralização fiscal, atribuindo-lhes ampla autonomia, não só para legislar e arrecadar tributos próprios, mas também para orçar, administrar, distender e fiscalizar seus recursos. Apesar desse processo, a estrutura legal ao não definir claramente as responsabilidades dos três níveis de governo, gera um processo desequilibrado de descentralização.

Na medida em que muitos serviços que estavam na mão da União passaram para os governos subnacionais durante a crise econômica dos 80, a experiência recente

---

<sup>21</sup> Held (1987) refere-se principalmente às formulações de Pateman (Participation and Democratic Theory, 1970 e The Problem of Political Obligation, 1985), Macpherson ( A Democracia Liberal, 1978) e Poulantzas ( O Estado, o Poder e o Socialismo, 1980).

<sup>22</sup> Nesse ano é aprovada a Emenda Passos Porto que aumenta a participação dos governos subnacionais na distribuição dos recursos tributários do país.

<sup>23</sup> Entre 1980 e 1993 verifica-se um incremento da participação dos estados de 18% e de 78% na dos municípios , enquanto a distribuição da Receita Total da União foi reduzida em 16% (Abrucio e Couto, 1996)

mostra que tem ocorrido uma utilização ineficaz dos recursos<sup>24</sup>. Isto tem resultado num conjunto fragmentado e inorgânico de programas e projetos governamentais, que configuram um padrão altamente diferenciado e heterogêneo na implementação da descentralização, oscilando entre iniciativas que inovam na lógica da gestão com participação, e as que mantêm as fórmulas tradicionais de clientelismo e patrimonialismo. Nessa direção um dos aspectos mais complexos e questionáveis, está relacionado com uma postura institucional de estimular a participação como um fator de substituição, buscando envolver cada vez mais e de forma direta os cidadãos na produção e/ou gerenciamento dos serviços públicos.

A noção de participação popular está associada desde os anos 60 ao debate internacional sobre o desenvolvimento (Marshall Wolfe,1994:22-27). Teve maior repercussão nos anos 70, quando do fortalecimento das propostas alternativas de desenvolvimento e da desilusão quanto à própria capacidade do Estado de controlá-lo e planificá-lo. O fato do mesmo conceito e as práticas que propõe ser utilizado por diferentes ideologias, desperta dúvidas e desconfianças quanto aos resultados possíveis. Segundo Wolfe, os diferentes atores do cenário de desenvolvimento conceberam a participação de diversas formas e promoveram e/ ou se opuseram a distintas iniciativas participativas com perspectivas temporais e expectativas diferenciadas. Isto potencializa segundo Cunill Grau (1991:9) “uma carga valorativa de caráter positivo que a converte em plataforma de fácil uso para construir artificialmente consensos e legitimar desigualdades”.

O discurso predominante prestou pouca atenção aos desafios lançados pelas práticas de democracia de base, de cooperação e comunitárias, que buscam reverter a lógica de dependência dos setores populares<sup>25</sup>. Durante os anos 80, a participação perdeu espaço no discurso internacional à imagem e semelhança das visões de desenvolvimento orientadas pela defesa de princípios de justiça social e bem-estar

---

<sup>24</sup> Apesar do aumento das transferências de recursos , a ausência de garantias e de critérios claros pra os repasses de recursos vinculados às políticas sociais de forma setorializada faz com que tanto os estados como os municípios não assumam a responsabilidade pela resolução de problemas historicamente não resolvidos.

<sup>25</sup> A literatura sobre o tema da participação se polariza na década de 70 e parte dos 80 entre duas visões- a liberal e a radical- , retomando de uma outra forma a antinomia Integração/Conflito , configurando uma polarização entre aqueles que advogam práticas reformistas em contraposição aos defensores de uma democracia participativa ou de base. Pateman (1970) apresnta uma estimulante reflexão em torno de três situações de participação, a saber: pseudo-participação, participação parcial e participação total. A primeira representa uma situação onde as autoridades submetem um assunto à consulta , visando dar a impressão de serem condescendentes, porém, de fato, a decisão já fora tomada a priori. Participação parcial refere-se a uma situação onde duas ou mais partes envolvidas se influenciam mutuamente no processo de tomada de decisões, porém o poder definitivo de decidir fica efetivamente com uma das partes. Participação total é a situação onde cada grupo tem o mesmo poder de influência na decisão final.

humano . No início dos anos 90, o tema volta a adquirir atualidade, trazendo à tona as ambiguidades tanto entre tutela e autonomia, quanto a que decorre das exigências da economia de mercado em contraposição com as aspirações de justiça social.

Wolfe e Stiffel (1994:5) definem participação como “os esforços organizados para incrementar o controle sobre os recursos e as instituições reguladoras em situações sociais dadas, por parte de grupos e movimentos dos até então excluídos de tal controle”. Isto ocorre a partir de três requisitos básicos: 1) a existência de grupos sociais antagônicos (uns com o controle dos recursos e instituições e outros excluídos ) deixando em aberto possibilidades e alternativas; 2) a efetiva vontade política de viabilizar a sua prática; 3) considerar a participação não como uma dinâmica polarizada, mas como dois pólos em processo, como um encontro (convergência) que pode assumir indistinta e teoricamente, da contenção à transformação.

A participação dentro da perspectiva de um novo partilhar do processo decisório pode ser vista como um “encontro “ entre categorias sociais, classes , grupos de interesse, incluindo uma ampla gama de interações. Ao ver a participação como um “encontro”, pode se observar a natureza freqüentemente não participativa das instituições hegemônicas, assim como a transformação ou mudança das estruturas de poder como indicadores de uma prática participativa exitosa, levando em consideração os custos e benefícios para cada uma das partes envolvidas (Wolfe e Stiffel,1994:6-11).

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

No contexto da transição pós-democrática no Brasil e pelas pressões de uma sociedade civil mais ativa e mais organizada, foram sendo criados novos espaços públicos de interação, mas principalmente de negociação. Nesse contexto a participação cidadina emerge, principalmente como referencial de rupturas e tensões, e as práticas participativas associadas a uma mudança qualitativa da gestão, assumem visibilidade pública e repercutem na sociedade.

Um primeiro aspecto refere-se à inevitável associação que sempre é feita com a crise de representatividade e a emergência de movimentos sociais que reivindicam e questionam a sua desigual inserção no contexto urbano. Isto está diretamente relacionado, de um lado; com o declínio das instituições mediadoras, erodindo as fontes tradicionais de formação de consenso e enfraquecendo os meios através dos quais os cidadãos são formalmente representados. De outro lado, e de forma concomitante, ocorrem transformações no modus operandi da administração pública, em virtude das

necessidades impostas pelo processo de democratização. Estas se consubstanciam desde meados dos anos 70 na multiplicação de iniciativas, assim como de um lento processo de reorganização das estruturas administrativas, a partir da introdução de alguns componentes democráticos na estrutura hierárquica e funcional .

As transformações na dinâmica de gestão e o fortalecimento de práticas que tornam legítima a participação cidadina estão, direta ou indiretamente associadas à necessidade de imprimir também maior eficiência à ação governamental. Trata-se de tema permeado por contradições, em virtude das transformações em curso, inclusive nos países capitalistas avançados a partir da crise do Welfare State e do fortalecimento das políticas de corte neoliberal. A lógica de desqualificação do papel do Estado e a defesa do Estado mínimo, constituem a referência recorrente na concepção privatista da ideologia neoliberal, visando a gradual erosão dos direitos sociais; a desregulação e a redução dos fundos públicos, utilizando de forma perversa uma argumentação que privilegia a transferência para a sociedade civil de responsabilidades anteriormente vinculadas à ação do Estado.

Nos países centrais a crise do Estado de Bem-Estar - crise do regime fordista e das instituições sociais e políticas em que este se traduziu - resultou em transformações de natureza econômico-política e de dimensão político-cultural (Santos, 1996:248-249).<sup>26</sup>

No Brasil, o tema das políticas sociais e das desigualdades sociais deve ser analisado enquanto elemento constitutivo da cidadania de sujeitos sociais coletivos. As transformações político-institucionais, e a ampliação de canais de representatividade dos setores organizados para atuarem junto aos órgãos públicos; enquanto conquista dos movimentos organizados da sociedade civil, mostram a potencialidade de construção de sujeitos sociais identificados por objetivos comuns na transformação da gestão da coisa pública, associado à construção de uma nova institucionalidade. Quando se fala de “participação dos cidadãos “ deve se enfatizar que se trata de uma forma de intervenção na vida pública com uma motivação social concreta que se exerce de forma direta, baseada num certo nível de institucionalização das relações Estado/Sociedade (Jacobi, 1990:132).

O contexto da emergência de políticas públicas pautadas pelo componente participativo, está relacionado com as mudanças na matriz sócio-política a partir de um

---

<sup>26</sup> Segundo Santos(1996:254-255) “o retrocesso nas políticas sociais tem assumido várias formas : cortes nos programas sociais, esquemas de co-participação nos custos dos serviços prestados por parte dos usuários; privatização capitalista de certos setores da providência estatal no domínio da saúde, da habitação, da educação, dos transportes e das pensões “.



maior questionamento sobre o papel do Estado como principal agente indutor das políticas sociais.<sup>27</sup> A noção de participação é pensada principalmente da ótica dos grupos interessados, e não apenas da perspectiva dos interesses globais definidos pelo Estado. O principal problema que se coloca, é de construir uma ordem societária baseada na articulação da democracia política com a participação social, representada por uma maior permeabilidade da gestão às demandas dos diversos sujeitos sociais e políticos. Essa perspectiva abre a possibilidade de pensar a articulação entre a implantação de práticas descentralizadoras e uma engenharia institucional que concilia participação com heterogeneidade, formas mais ativas de representatividade que reforçam a reciprocidade face à dimensão de organização molecular da sociedade.

A formulação mais recorrente está estruturada em torno do aprofundamento do processo democrático, e do seu impacto na ampliação da capacidade de influência sobre os diversos processos decisórios em todos os níveis da atividade social e das instituições sociais. Nesse sentido, a participação social se caracteriza como um importante instrumento de fortalecimento da sociedade civil, notadamente dos setores mais excluídos; na medida em que a superação das carências acumuladas depende basicamente da interação entre agentes públicos e privados no marco de arranjos sócio-institucionais estratégicos. A participação social se enquadra no processo de redefinição entre o público e o privado, dentro da perspectiva de redistribuir o poder em favor dos sujeitos sociais que geralmente não tem acesso. Trata-se de pensar o ordenamento das diferenças dentro do marco de questionamento sobre o papel do Estado enquanto regulador da sociedade.

De um lado, a participação é identificada com os argumentos da democratização que têm como referência o fortalecimento do espaços de socialização, de descentralização do poder e de crescente autonomização das decisões, portanto, enfatizando a importância de um papel mais autônomo dos sujeitos sociais. O outro enfoque aborda a participação, a partir da criação de espaços e formas de articulação do Estado com os sujeitos sociais, configurando um instrumento de socialização da política, reforçando o seu papel enquanto meio para realizar interesses e direitos sociais que demandam uma atuação pública (Cunill Grau, 1991:39-40).

---

<sup>27</sup> A estratégia proposta pela CEPAL em documentos publicados nos anos 80 reconhecem a necessidade de adequar o Estado aos desafios de uma nova estratégia de inclusão nos processos sócio-políticos dos cidadãos na qualidade de cidadãos plenamente participativos (Cunill-1991).

## F. Modalidades de participação cidadina

O conceito de participação está permeado por contradições, não somente pela sua relação com o poder político, mas pela sua amplitude conceitual. À guisa de exemplo, observa-se que nem sempre são claras as diferenças entre participação cidadina, participação social ou participação comunitária, ou ainda da participação popular.

O objetivo principal da participação no plano conceitual, segundo Borja (1988:18) “é o de facilitar, tornar mais direto e mais cotidiano o contato entre os cidadãos e as diversas instituições do Estado, e possibilitar que estas levem mais em conta os interesses e opiniões daqueles antes de tomar decisões ou de executá-las“. A participação na gestão municipal é entendida portanto, como uma referência de diálogo e cooperação, que permite desenvolver iniciativas inovadoras de questionamento dos particularismos e de fortalecimento de experiências de cidadania ampliada. Também pode transformar-se num meio e num objeto democrático, reconhecendo direitos de intervenção a todos os cidadãos e perseguindo fins igualitários para a população da cidade.

Para Borja (1988:14-15) a participação é um “método de governo” que supõe cumprir previamente ou simultaneamente um conjunto de requisitos vinculados às regras do jogo democrático e à crescente consolidação de práticas descentralizadoras da organização político-administrativa, e isto se concretiza através de uma completa revisão da repartição de competências, funções e recursos.

Na noção de participação, e especificamente da participação cidadina, está implícita a idéia do “partilhar” das possibilidades e alternativas criadas pela engenharia institucional pública, enquanto portadores de interesses sociais, a partir de duas dimensões: a social e a política.

Uma análise de diversas experiências europeias<sup>28</sup> mostra que a participação dos cidadãos na gestão municipal pode ter duas modalidades básicas: a) participação setorial para temas específicos, e b) participação territorial através da descentralização das competências.<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> Ver, Borja (1988) para análise detalhada das experiências.

<sup>29</sup> A participação setorial tenta incorporar a democracia de base junto à democracia representativa num nível superior, com algum organismo do aparelho de Estado, o que apresenta o problema de precisar qual o papel que desempenha cada mecanismo. Na participação territorial o mecanismo está dentro do aparelho estatal que se descentraliza, atribuindo competências a âmbitos mais restritos, tão próximos da base que podem confundir-se com as organizações de base locais (Jacobi,1990:132)

As diferentes leituras do fenômeno refletem as múltiplas possibilidades que se apresentam, entretanto, também mostram os alcances e limites assim como os condicionantes das práticas implementadas. As formulações apresentadas possibilitam, portanto, definir duas abordagens, que, apesar dos enfoques diferentes, explicitam elementos convergentes e interdependentes, supondo uma possibilidade de interação entre atores da sociedade civil e Estado a partir de diferentes dinâmicas e com alcances diferenciados.

A participação cidadina deve ser analisada, tanto a partir dos seus fundamentos político-institucionais como dos econômico-administrativos, ambos por sua vez, relacionados com as transformações que perpassam a organização do aparelho estatal. Qualquer definição que for adotada para explicar a participação cidadina sempre aparecerá inevitavelmente relacionada com as formalidades da representação governamental. Nas práticas dos cidadãos nas atividades públicas, enquanto portadores de determinados interesses sociais, extravassam os sempre permanentes e tensos vínculos entre representação e participação.

A participação cidadina representa sempre a combinação entre o ambiente político que a permeia e a vontade individual de participar, sendo que estas derivam das múltiplas formas e possibilidades e da densidade do próprio processo. A noção de participação está direta e inevitavelmente vinculada a condições específicas e a condicionantes político-institucionais, que produzem uma complexa conjunção de fatores que permeiam cada dinâmica social. O contexto político, social e econômico e as características específicas dos grupos de indivíduos que se organizam, constituem as forças motrizes da participação (Merino, 1994:17-19).

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

A participação deve ser entendida como um processo continuado de democratização da vida municipal, cujos objetivos são: 1) promover iniciativas a partir de programas e campanhas especiais visando o desenvolvimento de objetivos de interesse coletivo; 2) reforçar o tecido associativo e ampliar a capacidade técnica e administrativa

das associações e 3) desenvolver a participação na definição de programas e projetos e na gestão dos serviços municipais (Jacobi,1990:132-133).

Existe um grande risco de definir a participação cidadina a partir de uma visão tão abrangente que provoque, tanto o esvaziamento como o obscurecimento do conceito. Na noção do “partilhar “ é preciso atentar para a especificidade da noção de participação cidadina, pois do contrário, corre-se o risco de não diferenciar os alcances das outras formas de participação, algumas das quais são mais abrangentes como é o caso da participação social, e outras formas mais particularizadas como a participação comunitária, e as formas autônomas de organização como é o caso dos conselhos populares<sup>30</sup> .

Tem-se como pressuposto que a participação cidadina, enquanto expressão de interesses sociais coletivos, porém difusos, é um complemento à democracia participativa, apesar das dificuldades de definição dos limites. O elemento demarcatório é o componente de socialização política que extravassa a dimensão partidária strictu sensu, mas que não necessariamente a exclui.

As formas de participação cidadina mais recorrentemente citadas pela literatura, estão centradas principalmente na criação de novos canais e mecanismos de relação entre a sociedade civil e a esfera pública. Esta nova esfera pública não estatal, que incide sobre o Estado, com ou sem suporte da representação política tradicional, é constituída por uma construção democrática e participativa que abre o Estado a um conjunto de organizações sociais admitindo a tensão política como método decisório; e diluindo na medida do possível, as práticas autoritárias e patrimonialistas que também prevalecem na esfera urbana.

A partir de um critério de ordem metodológica, é possível estabelecer determinados padrões de participação cidadina, levando em conta tanto o componente territorial como de representatividade e os condicionantes sócio-institucionais. Tomando como base esta classificação, torna-se possível distinguir as diferenças entre as diversas modalidades - consultiva, resolutiva, fiscalizadora e executiva (Cunill Grau, 1991:56-60).

A participação consultiva, embora possa ser levada em conta, não interfere diretamente no processo decisório, podendo acontecer tanto na fase de planejamento, como na fase de definição e de implantação de políticas públicas. A participação resolutiva e a participação fiscalizadora implicam em intervenção no curso da atividade

---

<sup>30</sup> Para detalhamento das experiências, ver : Jacobi (1989) e Doimo (1995).

pública, portanto representa participação no processo decisório, interferindo diretamente no modus operandi da administração pública. A diferença entre estas modalidades de participação se configura, na medida em que, enquanto a primeira supõe um compartilhar do poder decisório sobre processos de gestão e de formulação de políticas, a segunda envolve os atores sociais no seu controle, implicando na possibilidade de ações corretivas e/ou reorientadoras da gestão da coisa pública.<sup>31</sup>

A concepção conciliar passa a ter uma presença crescente no Brasil a partir da legitimação do papel inovador dos diversos tipos de conselhos, enquanto facilitadores da presença da sociedade civil na gestão pública. A institucionalização da participação ampliada ou neocorporativa ocorre através da inclusão de organizações comunitárias e movimentos populares nos conselhos populares e fóruns, dentre os principais. Isto abre uma arena institucional para a inclusão de grupos sociais, onde todos os setores interessados numa determinada política pública, possam discutir os seus objetivos num fórum com regras claras e transparentes (Azevedo,1994:255), podendo representar também um avanço na promoção do exercício efetivo de uma cidadania ativa.

#### G. Desafios conceituais para pensar a participação cidadina ampliada no Brasil

A disposição de um incentivo à participação no Brasil por um número crescente de administrações municipais com perfil progressista, tem gerado reações por parte dos setores conservadores da sociedade que se mobilizam para neutralizar as possibilidades que se abrem para uma efetiva democratização nos procedimentos de gestão dos assuntos públicos. A participação se torna um meio fundamental de institucionalizar relações mais diretas e flexíveis e transparentes que reconheçam os direitos dos cidadãos; assim como de reforçar laços de solidariedade num contexto de pressão social e polarização política na direção de uma cidadania ativa que disponha dos instrumentos para o questionamento permanente da ordem estabelecida .

Para tanto é necessário que da sociedade civil surjam interlocutores coletivos-grupos comunitários, movimentos sociais, e na medida do possível, atores sociais desarticulados mas motivados ao engajamento em práticas participativas - que tornem possível uma participação ativa e representativa, sem que o Estado exija quaisquer tipos de dependência administrativa e financeira. Isto cria, portanto, as condições de romper

---

<sup>31</sup> A CEPAL elaborou um conjunto de critérios gerais para a formulação de projetos de gestão local :critérios econômicos , sociais e culturais , centrados no objetivo de criar as condições para a vitalização política das instâncias locais e fortalecer a mobilização autonoma de recursos dos grupos de base (Rodriguez,1994:193).

com as práticas tradicionais - populismo, autoritarismo, clientelismo, assistencialismo, mandonismo, patrimonialismo e privatização da política nas suas diversas acepções. A participação na gestão da coisa pública, enquanto corretivo das limitações da democracia representativa, possibilita, pelo menos em tese, o engajamento da sociedade civil na formulação de políticas públicas e no controle das ações governamentais e dos negócios públicos.

A viabilização da participação deve possibilitar, apesar das limitações existentes, uma forma mais direta e cotidiana de contato entre os cidadãos e as instituições públicas, para que estas considerem os seus interesses e concepções político-sociais no processo decisório.

A importância do desenvolvimento da participação direta reside principalmente na potencial incorporação de grupos sociais e de valores sócio-culturais diferentes dos que prevalecem nos organismos públicos. Entretanto, não se devem desconsiderar as contradições que podem surgir no processo, seja quanto à formação de um duplo poder, seja quanto ao controle de instâncias decisórias pelos grupos mais ativos e consolidados, em detrimento dos setores mais excluídos, que encontram nos mecanismos de participação direta uma primeira forma de reconhecimento dos seus interesses (Jacobi, 1990:136).

Um dos maiores desafios que se coloca é o de propor alternativas às práticas de gestão, em que o peso da participação popular atue como referencial e fator de questionamento da recorrência dos problemas da administração pública face à questão dos recursos humanos. O que se verifica é que a implementação de propostas de participação, com algumas exceções, tem esbarrado numa somatória de entraves, dentre os quais se destacam a falta de agilidade nas decisões, o pouco compromisso do corpo de funcionários e principalmente a ausência de critérios de representação e canais administrativos que garantam o suporte institucional à interação com os grupos mais organizados e com os movimentos populares.

As mudanças qualitativas, freqüentemente emergentes do interior dos movimentos organizados da sociedade civil, assim como de propostas de governos municipais progressistas, tem geralmente encontrado uma significativa resistência dos órgãos públicos, trazendo à tona as dificuldades de implantar com efetividade estratégias participativas. Trata-se, na maioria dos casos, de resistências tecnoburocráticas, na medida em que os representantes do corpo técnico não parecem dispostos a correr

riscos, temendo a influência de concepções político-ideológicas que possam vir a modificar o encaminhamento estritamente técnico dos projetos.

A participação cidadina tem conotações muito diferentes, conforme sua inserção nos diversos momentos na gestão e execução das políticas. Não é a mesma coisa participar na solução de problemas, do que intervir na elaboração das opções ou das decisões de interesse público. Nesse sentido, é preciso estar atento quanto à importância de institucionalizar estas práticas, para poder avaliar qual a real capacidade de influência que os sujeitos sociais ativos tem através das diversas alternativas de participação cidadina. Também torna-se da maior importância, o aprofundamento do conhecimento sobre os processos de institucionalização e como estes podem influenciar na qualidade da representação dos interesses. Referimo-nos ao peso quantitativo da função da representação de interesses sociais, às mediações na determinação dos representantes, ao grau de heterogeneidade dos interesses representados, ao modo de funcionamento dos órgãos e seu grau de autonomia assim como à generalidade das funções atribuídas aos órgãos (Cunill Grau,1991:187-197).

Trata-se de analisar as características de que se reveste a ação do Estado, na medida em que este decide sobre a legitimidade dos interesses dos grupos sociais e determina o acesso diferenciado que cada um tem aos centros decisórios; garantindo através destes meios a plena funcionalidade das instâncias participativas. Isto nos remete à reflexão em torno das formas orgânicas de participação, na medida em que o Estado é resistente à incorporação da participação ampliada. O que se observa, no geral, é que os programas participativos se restringem a uma “participação restrita ou instrumental”, que não necessariamente integra uma concepção de equidade no seu arcabouço conceitual. Mais do que a distribuição dos recursos, a equidade se refere à distribuição do poder de decidir sobre a alocação dos mesmos.

O arranjo institucional participativo ampliado se consolida na medida em que viabiliza a capacidade dos grupos de interesse de influenciar, direta ou indiretamente, a formulação e gestão de políticas públicas. A ampliação da oferta cidadina no processo assume um caráter diferenciador, não só quanto à legitimidade, mas principalmente quanto à garantia de governabilidade e de democratização da gestão dos bens públicos. Nessa mesma direção aponta Demo (1990:145) ao afirmar que no processo de construção da cidadania organizada e produtiva, o Estado é instrumento essencial, embora subsidiário. A instrumentação mais significativa é a equalização de oportunidades, o que o torna lugar estratégico de enfrentamento das desigualdades

sociais, desde que haja controle democrático. Esta não decorre do Estado em si, mas do controle democrático, configurando o que Habermas (1990:107-113) denomina de soberania popular descentralizada e pluralizada<sup>32</sup>.

As práticas participativas representam uma efetiva possibilidade de ampliação do espaço do público. Para Azevedo (1994:257) isto significa superar “a nossa tradição histórica de identificá-lo obrigatoriamente como sinônimo de governamental. Muitas vezes, em nome de supostos “interesses públicos” mantém-se estruturas e gestões estatais verticalizadas e autoritárias - não raro, focos de corrupção e malversação de verbas -, que terminam por servir de biombos para a garantia de interesses corporativos, para a privatização de recursos orçamentários e para a concessão de benefícios políticos restritos a determinados grupos e indivíduos”.

A participação cidadina se inscreve no que Telles (1994:100) caracteriza como práticas dos movimentos organizados e entidades civis ou simplesmente cidadãos mobilizados realizam através de fóruns e espaços públicos múltiplos e diferenciados, nos quais direitos e demandas coletivas são apresentados como questões a serem incluídas na agenda pública. Os movimentos sociais, apesar dos argumentos em torno da sua fragmentação, dispersão e fragilidade<sup>33</sup>, ao se organizarem e demandarem direitos colocaram na agenda da democratização, segundo Avritzer e Azevedo (1994:11-12) a necessidade de compatibilização entre modernização econômico-administrativa e cidadania. Isto ocorre, na medida em que o seu impacto na constituição de uma arena societária em expansão lhes permite perceber que a multiplicação de práticas democratizantes pode gerar mudanças nas suas vidas cotidianas.

O desafio maior é o de romper com a lógica clientelista que prevalece na relação Estado e sociedade. Para tanto cabe ao Estado criar espaços públicos democráticos e plurais de articulação e participação, nos quais os conflitos se tornam visíveis e as diferenças se confrontam, enquanto base constitutiva da legitimidade dos diversos interesses em questão, cedendo espaços no processo decisório e garantindo uma interação entre os grupos incluídos e o poder público, embora isto possa colidir com a dinâmica que freqüentemente preside a gestão dos serviços e sua pretensa racionalidade. Também parece necessário enfatizar que, no debate em torno das políticas públicas e

---

<sup>32</sup> Segundo Habermas (1990:108) no espaço público político entrecruzam-se dois processos em sentidos opostos : a geração comunicativa do poder legítimo e a obtenção de legitimação pelo sistema político, com a qual o poder administrativo é refletido.

<sup>33</sup> No livro de Doimo (1995:46-53) estão sistematizados os principais argumentos desenvolvidos nessa linha de linha de formulação.



das estratégias de participação, corre-se sempre o risco de estabelecer relações mecânicas e utilitaristas entre discurso e ação.

Entretanto, a participação tem limites, isto significando que a panacéia participativa não é o mecanismo que responda satisfatoriamente, nem a todos os problemas dos moradores excluídos que demandam acesso aos serviços públicos; nem aos grupos sociais que, satisfeitas as necessidades básicas, se engajam enquanto sujeitos de uma organização política e de atos públicos que afetam a vida de todos. A alternativa da participação representa, tanto a possibilidade concreta de se criar condições para acrescentar equanimidade na distribuição dos recursos públicos, como estabelecer regras de reciprocidade e de transformação sociocultural na dinâmica assimétrica que caracteriza as relações Estado e sociedade, apontando para reforçar a existência de sujeitos-cidadãos que demandam um processamento político das suas demandas globais, como também se integram no processo de influenciar diretamente na definição de diretrizes e na formulação de políticas públicas.

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

## **CAPÍTULO 2: DESCENTRALIZAÇÃO: REFLEXÕES EM TORNO DE UM TEMA COMPLEXO E CONTRADITÓRIO**

### **A. Introdução ao debate**

A existência de um Estado centralizado representa nos dias atuais, um fator negativo tanto do ponto de vista funcional (ineficiência das políticas setoriais e dos serviços públicos) como do ponto de vista democrático, no que diz respeito à sua adequação para viabilizar e promover uma necessária e urgente redefinição das relações Estado/Sociedade.<sup>34</sup>

---

<sup>34</sup> Borja (1988:57-86) desenvolve uma extensa reflexão em torno das dimensões da descentralização.

A questão da descentralização se coloca hoje como uma das principais pré-condições para formular uma efetiva democratização do Estado. Do ponto de vista conceitual, o termo define uma transferência ou delegação de autoridade legal e política aos poderes locais para planejar, tomar decisões e gerir funções públicas do governo central. Descentralização se relaciona, portanto, com a distribuição territorial do poder e implica delegação de autoridade. O grau de poder político que é transferido depende da forma de descentralização: desconcentração, delegação e devolução. Desconcentração é a redistribuição do poder decisório entre diversos níveis dentro do governo central; delegação é a transferência de responsabilidades e de poder do governo central para organizações semi-autônomas (órgãos públicos) que não são totalmente controladas pelo governo central, porém em última instância lhe são dependentes; e devolução é a transferência de poderes do governo central para unidades subnacionais independentes (Smith, 1985:8-12). Para este autor a descentralização como delegação de autoridade pode se dar, tanto pela dimensão administrativa como pelo lado político, podendo coexistir com a centralização política.

A descentralização em termos teóricos tem três objetivos gerais: obter mais democracia, mais eficácia e mais justiça social. Mais especificamente, a descentralização deve visar ao aprimoramento das relações intergovernamentais, capacitar os governos subnacionais para as funções que lhes são atribuídas e possibilitar o controle social da população organizada sobre o poder público (Smith, 1985: 26-30).

A proposta de uma maior descentralização da gerência das políticas públicas é um tema controvertido porque afeta, de modo imediato, a forma de existir do Estado, na medida em que advoga o tema da distribuição territorial do poder e implica em delegação de autoridade.

Um aspecto que deve ser enfatizado, é a necessidade de explicitar as diferenças entre descentralização e desconcentração<sup>35</sup>, uma vez que as ambigüidades conceituais são freqüentes. Enquanto a descentralização implica em redistribuição do poder- uma transferência na alocação dos recursos; a desconcentração implica numa delegação de competências, sem quaisquer deslocamento do processo decisório.

O que se observa no Brasil é um predomínio de ações desconcentradoras sob a denominação de descentralizadoras. Não se trata apenas de uma questão de entendimento, mas, embora se admita o caráter político da descentralização, seu

---

<sup>35</sup> Tobar (1991:38-40) apresenta os contrapontos entre os dois conceitos .

processo de implementação é visto como um conjunto de procedimentos visando sua racionalização e modernização. A ênfase é na desconcentração, prevalecendo uma situação de subordinação política, técnica e financeira de estados e municípios frente ao governo federal.

A superação da situação passa através de um efetivo aprimoramento das relações intergovernamentais, a partir de uma redefinição dos encargos governamentais que se apresentam hoje como um sistema de redes paralelas ou superpostas que resultam em indefinição de competências, dispersão de efeitos e recursos, ausência de critérios técnicos e a impossibilidade de responsabilização de entes públicos pela inexistência ou inadequação da prestação de serviços (Smith,1985:40-43).

Uma maior descentralização e participação são consideradas como imprescindíveis para a obtenção de um maior controle e eficiência do gasto público. O desafio é de descentralizar o poder decisório, o que requer reforço da autonomia política dos governos locais, e a confirmação dessa autonomia pela atribuição às instâncias administrativas locais de recursos financeiros compatíveis com a redefinição política das atribuições governamentais. Para alguns autores, a descentralização tende a aumentar a eficiência, na medida em que se torna um mecanismo adequado para o uso e redistribuição mais eficiente do complexo orçamento público. Assim ao se partir das aspirações, demandas e projetos locais, a descentralização representa não somente a possibilidade de ordenação dos serviços públicos, mas uma alternativa para que os próprios beneficiários garantam o seu controle, configurando principalmente a recuperação da racionalidade da decisão local (Jacobi,1990:122).

Entretanto, descentralização nos países em desenvolvimento representa, segundo Spink (1993:85-86) “uma temática de autoridade e poder que se forma como um processo técnico dentro de uma situação quase-estável, mas como processo político-técnico de reconfiguração do espaço de ação popular e de redefinição do terreno inter-subjetivo da relação Estado-cidadão dentro de uma conjuntura conflituosa de interesses e alianças das mais diversas”.

Também deve ser enfatizado, que a transferência de funções que hoje são executadas pelo poder público devem ser crescentemente pensadas numa dinâmica de cooperação com o setor privado, instituições da sociedade civil e de instâncias públicas consorciadas ao nível municipal e estadual.

Note-se que a descentralização parece facilitar uma maior participação, mas não garante, necessariamente, que isso venha a ocorrer e que, em ocorrendo, seja benéfica aos interesses dos grupos mais vulneráveis, que são, no geral, os mais desorganizados e desprotegidos. Além disso, sob outra perspectiva, a descentralização dos recursos e do poder poderá exacerbar as desigualdades regionais, novamente às expensas das populações mais vulneráveis.

O termo descentralização assume um elevado grau de ambigüidade, tanto pela multiplicidade de conceitos que denota, como pela heterogeneidade social e política daqueles que defendem a idéia, assumindo “uma funcionalidade particular em cada caso, de acordo com as características de seus usuários, dos momentos e dos lugares de sua enunciação” (Tobar,1991:31).

Assim, o conceito de descentralização configura uma proposta de ação político-administrativa que na sua acepção possibilita, a partir do espectro ideológico através do qual for focalizado, visões totalmente contrapostas para perseguir objetivos diferentes e até opostos de reorganização institucional, podendo levar a uma simultaneidade de desenvolvimentos opostos.

Numa ótica conservadora (neoliberal), a descentralização tem significado basicamente a reprivatização e a desregulamentação de alguns setores da economia - thatcherismo, reaganismo - que diminui os recursos e as competências dos poderes locais, assim como os meios e a autonomia de funcionamento dos organismos responsáveis pelos serviços sociais. Já numa perspectiva de democratização do Estado, a descentralização político-administrativa é assumida como um meio adequado para promover a socialização das classes populares; assim como de promover transformações sócio-econômicas, a possibilidade da ampliação de direitos, a autonomia da gestão e a revalorização dos poderes locais, a participação cotidiana dos cidadãos na gestão pública e uma potencialização de instrumentos adequados para um uso e redistribuição mais eficientes dos recursos públicos incorporando os setores excluídos na lógica da gestão (Jacobi,1990:121-123).

Tais considerações parecem indicar que, embora a descentralização<sup>36</sup> seja uma recomendação recente nos diversos debates que se travam sobre uma maior eficiência dos programas sociais, os obstáculos à sua concretização são complexos, inclusive a

---

<sup>36</sup> Para Lobo (1995:45) quatro são as diretrizes básicas da descentralização, a saber: flexibilidade, gradualismo, transparência no processo decisório e o controle social.

partir das medidas descentralizadoras que são propostas, porém não regulamentadas, na Constituição de 1988.

## B. Descentralização: experiências internacionais, processos e significados

Escolhemos cinco exemplos; três europeus e dois latino-americanos. O caso francês que é essencialmente de descentralização política; o caso espanhol que cria instâncias político-administrativas subnacionais inexistentes no período franquista e o caso inglês que é uma combinação de maior centralização política e descentralização radical via privatização e descentralização dos serviços enquanto reformas de cunho neoliberal. Os casos latinoamericanos são o colombiano e o mexicano, ambos de implantação bastante incipiente.

### 1. O caso francês

Na França, o governo socialista de François Mitterrand decreta em 1982 uma lei de descentralização pela qual se definem os direitos e liberdades dos municípios, departamentos e regiões.<sup>37</sup> Através dessa redistribuição de atribuições e poderes foram estabelecidas áreas de especialização, de competências e recursos entre os três níveis da administração. A reforma francesa, ocorreu num país com ampla e forte tradição centralizadora, e desloca uma série de atribuições e recursos do nível central para os departamentos, regiões e municípios. As críticas são feitas sob três aspectos. O primeiro é a ausência de uma reforma fiscal capaz de conceder maiores recursos aos municípios mais carentes; o segundo é a escolha do departamento como nível chave da reforma, instituição pouco propícia para ser uma arma de mobilização popular; e o terceiro é a ausência de uma legislação que formalize a participação popular e a democratização local (Preteceille, 1988).

O processo de descentralização produz formas específicas de relação entre a sociedade política e a sociedade civil, entre as instituições centrais e as administrações locais, determinando as condições, a natureza e as formas de exercício do poder local e do funcionamento de suas esferas político-administrativas. Dessas relações e condições particulares provêm o que alguns autores (Worms, 1982; Preteceille, 1988; Rondin, 1985) analisam enquanto uma profunda perversão do poder local, e que se relaciona com a

---

<sup>37</sup> Com as reformas de 1982, o presidente da Assembléia Departamental (eleita) se converte no órgão executivo do departamento e dispõe dos seus próprios serviços (Cabrero, 1996:74).

frágil participação dos cidadãos para influir efetivamente nas decisões da vida municipal. Assim a descentralização garante ao Estado central uma espécie de proteção política, pois são as autoridades locais as que possuem a responsabilidade por suas novas capacidades e atribuições. Este processo representa a reforma de um sistema altamente centralizado, suprimindo a figura do “Préfet”, cargo administrativo nomeado pelo governo central - O Préfet do departamento era o representante histórico do poder central desde o século XVIII e verdadeiro executor das instruções do governo central (Massolo,1988:40-46).<sup>38</sup>

As reformas geraram algumas mudanças significativas. Em primeiro lugar possibilitaram um deslocamento de parte do poder político para o nível local. Em segundo lugar, a responsabilidade das políticas de determinadas áreas passava a se localizar nas regiões, departamentos e comunas.<sup>39</sup> Em terceiro lugar, as regiões passavam a ter uma vida política própria, criando-se um novo estrato da administração local. Em quarto lugar, houve transferências de recursos financeiros, incrementando a assistência do Estado central e as possibilidades fiscais no âmbito local e finalmente houve uma transferência para a administração local de parte do pessoal administrativo central.

A descentralização ocorrida na França, não modificou significativamente a estrutura do Estado. Entretanto, a reforma atingiu alguns elementos fundamentais do cenário político-institucional do país, centrando-se principalmente nos departamentos. Entre 1982 e 1986 a estrutura territorial do Estado foi reorganizada possibilitando maior poder; maior autonomia nos processos decisórios e no controle de recursos e mais competências às municipalidades, departamentos e regiões. Esta mudança tem uma forte conotação prática, na medida em que um dos postulados básicos consistia em conceder aos municípios a gestão dos assuntos locais, retirando-os, na medida do possível, da burocracia central. Se bem foram implantadas mudanças institucionais, fatores de caráter político-partidário interferiram na concretização dos objetivos de democratização das instituições locais. As reformas não trataram, entretanto, da viabilidade das 32.000 comunas com 2.000 habitantes ou menos, não concretizando reformas estruturais, nem necessariamente garantiram em decorrência desta extrema fragmentação espacial das administrações locais na França, uma resposta às mais urgentes necessidades locais.

---

<sup>38</sup> Anteriormente o Préfet nomeado pelo governo central era seu representante no departamento, “o órgão executivo da Assembléia Departamental para a qual preparava e executava as decisões “e controlava os municípios (Cabreró,1996:74).

<sup>39</sup> A esfera local francesa está composta por 36.545 comunas.

A descentralização, entretanto, após uma década reformou significativamente o emaranhado inter-administrativo francês, na medida em que os burocratas profissionais perderam poder e surgiu uma nova classe de políticos locais. Além disso, o desenho de políticas locais, regionais e departamentais tem maior legitimidade com relação à intervenção econômica e às políticas sociais (Thoenig, 1990).

Os avanços observados são relevantes, notadamente quanto à relação mais democratizada que se estabelece entre os cidadãos e a administração local e os desdobramentos político-institucionais, assim como um processo de mudança cultural na dinâmica local. Se bem foram implantadas mudanças institucionais, fatores de caráter político-partidário interferiram na concretização dos objetivos de democratização das instituições locais. Uma das maiores limitações das mudanças implementadas decorre do fato destas apenas operarem uma redistribuição do poder entre níveis estatais, sem que necessariamente ocorresse uma democratização das instituições locais. As reformas criaram um novo contexto de pluralismo no plano político; e no plano administrativo, uma nova dimensão de cooperação entre os diferentes estratos de governo. As novas leis fortaleceram as unidades territoriais do governo, alterando os papéis formais dos atores, redefinindo suas funções, expandindo o alcance de suas atividades e transferindo funções administrativas e recursos financeiros aos governos locais. O resultado deste processo denominado de “incrementalismo radical”, é que os orçamentos administrados pelos governos locais tiveram um aumento de 80% entre 1970 e 1985 (Cabrero,1996:74-75).

Entretanto este processo também está permeado por ambigüidades, na medida em que dadas as características do sistema político francês existe uma forte tendência à interpenetração entre os estratos do governo, o que pode ser caracterizado como uma dependência mútua na qual os prefeitos (que freqüentemente também são deputados, em virtude da possibilidade de acumulação de mandatos que admite o sistema francês ), se constituem nos eixos de negociação e de acordos, não apenas com uma função de intermediação, mas de regulação (Cabrero,1996:75).

No debate em torno dos efeitos perversos da descentralização alguns outros aspectos são levantados. Um primeiro, refere-se ao fato de que apesar do aumento das taxas fiscais diretas, as comunas ainda mantêm um elevado grau de endividamento. Um segundo tema controverso está relacionado com a elevada tendência à corrupção gerada em virtude do alto grau de autonomia na administração dos recursos pelas autoridades locais.

Segundo Arretche (1996) no caso francês o Estado unitário, com uma dinâmica muito centralizada de escolha do Poder Executivo no âmbito local, nunca esteve associado ao autoritarismo, mas ao ideal republicano da unidade nacional.

## 2. O caso espanhol

Na Espanha a renovação das estruturas territoriais ocorre em consequência da mudança de regime político com a queda da ditadura franquista e de sua política de forte centralização. A Constituição de 1978 representou a cristalização jurídico-política de uma nova ordem política e de reforma do Estado. Este processo ocorre de forma concomitante a uma transição democrática pactuada, que conta com a participação de um conjunto diversificado de atores sociais. A descentralização política ocupa um lugar estratégico na construção do Estado democrático, na medida em que é incorporada no pacto da transição, vai de encontro às aspirações populares de base local e regional que se opunham à ditadura, reconhecendo-se, dentro do processo de restituição das liberdades democráticas, a legalidade dos partidos, das organizações sociais e o Estatuto de Autonomia .

A ruptura com o sistema político administrativo franquista representava a experimentação de um intenso processo de descentralização internacional de corte territorial. Os principais beneficiários da descentralização são as comunidades autônomas, e em menor medida o governo local, que passa a receber maiores atribuições na ótica do Estado de bem estar social, que são executadas a partir de dinâmicas de gestão de caráter intergovernamental. Com a Constituição de 1978 é permitido à Catalunha, ao País Basco, à Galícia e às demais comunidades autônomas ter a sua própria assembléia e seu próprio governo.<sup>40</sup> A Constituição e os Estatutos de Autonomia consolidam as províncias num duplo caráter: administração periférica do Estado e entidades locais, sendo que o regime local é uma competência exclusiva da Comunidade Autônoma.

As administrações locais aumentam consideravelmente a proporção da sua participação no gasto público e tem um ritmo de crescimento maior que o governo central. Entre 1980 e 1989 o gasto dos governos regional e local passou de 11% para 26% do total do gasto público (Cabreró, 1996:76).

---

<sup>40</sup> Para a elaboração dos Estatutos de Autonomia foi preciso desenvolver um mapa regional que não existia, uma vez que as regiões não tinham entidade político-administrativa nem estavam definidas como um todo (Borja,1988:262-263).



Em 1985 com a aprovação da Lei Reguladora das Bases do Regime Local<sup>41</sup> são estabelecidas as competências, organizações, participação e descentralização das comunidades autônomas e dos municípios. Borja (1988:263-268) ao analisar o processo afirma que pouco após a implantação do novo marco institucional - as Comunidades Autônomas criadas com base no Estatuto da Autonomia com competência para estabelecer novas entidades territoriais supramunicipais colidiam com as estruturas provincial e municipal e com a administração regional (Administração periférica do Estado) herdadas do regime franquista. Segundo o autor, as transferências de competências e os repasses de serviços do Estado central para as Comunidades Autônomas são realizados sem estudos nem programas, e não são definidas as relações e a divisão de competências entre Comunidades Autônomas e províncias e municípios, que oscilam entre a velha dependência face ao Estado e a nova que quer criar a Comunidade Autônoma e a vontade autonômica local. Também não se propõe a reorganização político-administrativa do território, nem a simplificação de níveis, senão que, pelo contrário, a tendência é a sua multiplicação e a competitividade anárquica na busca de competências e funções, o que multiplica as superposições e o desperdício. Os problemas político-administrativos gerados são muito complexos, demandando respostas que garantam a efetividade do processo de democratização da organização municipal (governo, descentralização e participação), concedendo mais meios e mais liberdade aos municípios para que cumpram as suas responsabilidades face aos cidadãos.

### 3. O caso inglês

A Grã-Bretanha a partir da chegada do governo Thatcher e seu ideário anti-estatista implanta uma lógica explícita de redução do papel do Estado na área de bem estar social, transferindo os serviços para o serviço privado e para as organizações filantrópicas onde não havia mercado com demanda efetiva.

A Grã-Bretanha se converte num exemplo de busca de mercados mais livres e menos administração, de um maior controle dos organismos locais e de uma maior centralização da autoridade, sobretudo no que diz respeito às decisões de despesas e gastos dos serviços locais, ao sistema de subvenções, e à intervenção fiscal. Houve também a restrição da capacidade dos órgãos locais de arrecadar suas próprias receitas,

---

<sup>41</sup> Essa lei salienta o caráter liberador para a vida municipal em contraposição ao regime senhorial e caciquista que assumia quando da opressão à sociedade civil no período franquista (Massolo, 1988:44).

inicialmente proibindo o aumento dos impostos pela metade do ano fiscal e depois pondo um limite a receitas por impostos locais.

Este sistema de restrição dos impostos dos recursos da administração local reduziu as receitas dos órgãos da administração local, fazendo com que estes cobrassem preços comunitários pelos serviços. Hoje, quase todo mundo paga pelos serviços locais, em contraste com o sistema tradicional. Os impostos sobre empresas ficam a cargo da administração central, suprimindo-se, assim, todo controle local desse imposto e as funções executivas e de gestão na área de prestação de serviços são delegadas às autoridades locais.

Várias tentativas têm sido feitas para descentralizar ainda mais a administração dos serviços, transferindo-se a competência central para a local e da autoridade local para a autoridade do bairro. Mas a dispersão física de pessoal e de serviços não implica o controle sobre os serviços. As decisões são mais centralizadas, e a elaboração de políticas públicas é bastante concentrada nos órgãos centrais da administração. O controle dos recursos orçamentários se torna mais centralizado e o governo central regula as atividades do governo local, particularmente no setor financeiro. (Walker, 1991).

Uma outra forma de descentralização que vem ocorrendo na Grã-Bretanha é o uso de "corpos de finalidades especiais" (special purpose bodies) que estão situados fora da estrutura de governo. É, na verdade, uma tentativa de despolitizar o governo entregando a responsabilidade de serviços específicos da comunidade para comissões (boards) escolhidos. Os membros destes corpos gerenciais não são "field officials" (agentes regionais) da burocracia central; são escolhidos das áreas onde vão executar o serviço, mas esta escolha está geralmente a cargo do executivo central.

É importante frisar que essas agências e as espécies de autoridades delegadas aos funcionários regionais ("field officers") dos ministérios centrais são mais burocráticas que políticas, no sentido que estes fazem parte de uma estrutura e de uma hierarquia organizacional com esferas de competência formalmente definidas pelos superiores na Administração Central (headquarters).

Os objetivos da administração Thatcher neste processo de intervenção fiscal administrativa central foram de fixar maiores controles sobre os órgãos locais. As formas e meios de privatização visando substituir o Estado pela iniciativa privada assumem diversas características, dentre as quais as contratações por fora (contracting out). Trata-se de uma transferência ao setor privado da operação de serviços públicos pelos quais os

usuários não são diretamente cobrados. Isto tem resultado em salários baixos e condições de emprego e qualidade de serviços prestados inferiores. Os contratos são geralmente distribuídos mediante concorrência pública. Os trabalhadores diretos no governo local devem competir pelo seu próprio trabalho com empresas contratadas, o que gera grandes distorções. Algumas das políticas, como a de privatização, implicaram na redução do poder de barganha de diversos sindicatos de servidores públicos, em virtude da diminuição dos seus quadros.<sup>42</sup>

#### 4. O caso colombiano

O movimento descentralizador na Colômbia se fortalece na década de 80. Em 1986, durante o governo Belisario Betancur foram iniciadas diversas reformas, adquirindo importância os temas da descentralização e da reforma municipal. Ocorre uma mudança na estrutura básica da organização estatal, de uma ênfase sobre instituições nacionais estruturadas verticalmente e com funções específicas passa-se a destacar os governos locais, de caráter horizontal e multifuncionais. Definiram-se normas que estabeleceram a participação dos cidadãos na eleição direta dos prefeitos, incorporando-se o referendo local ou plebiscito municipal e definindo os procedimentos para a realização de consultas populares (Pavia e Ospina, 1992:185-196). Estas medidas tinham como objetivo reduzir o centralismo, fortalecendo os governos locais. Em 1991, a nova Constituição enfatiza a descentralização como um processo que incide em todos os níveis político-administrativos do país, integrando-os. Propõe-se um modelo acelerado de descentralização fiscal em que a transferência de recursos antecede a redistribuição de competências. Todo este processo de reforma municipal, onde 24% do gasto total é realizado no nível local de governo, ocorre num contexto marcado pela polarização social, pelo confronto armado e a fragmentação do poder político. Segundo Lobo (1995:34) o processo é permeado de dificuldades em virtude, principalmente da inflexibilidade do governo central na questão dos gastos, afetando os objetivos da autonomia local e da indefinição dos papéis a desempenhar pelas diversas instâncias de governo.

#### 5. O caso mexicano

Desde 1982 o governo mexicano tem seguido três linhas principais de ação para fortalecer o federalismo, reforçar a vida municipal e fomentar o desenvolvimento regional.

---

<sup>42</sup> Para um maior detalhamento sobre o impacto destas políticas, ver Levy(1995:103-108).

Quanto ao fortalecimento do federalismo diversas iniciativas dentro da perspectiva de que este realiza a descentralização política através da repartição de competências entre autoridades centrais e locais, numa divisão de esferas que se limitam reciprocamente (Cabrero,1996:82).<sup>43</sup>

Quanto à Reforma Municipal, a iniciativa de reformas teve como finalidade dotar os municípios com fontes de receitas para que estes pudessem garantir o atendimento dos serviços públicos sob sua responsabilidade, e também fortalecer a sua independência política. No tangente ao desenvolvimento regional, a política descentralizadora está baseada na utilização do gasto público federal para reverter o desequilíbrio regional.

A partir de 1988, o processo descentralizador mexicano se orienta menos ao fortalecimento institucional, mas principalmente aos objetivos políticos do Programa Nacional de Solidariedad (Pronasol), no contexto global do projeto da fração dominante do PRI.<sup>44</sup> A descentralização tem dois momentos: 1) descentralização nos governos locais (1982-1988) onde se assentaram as bases para institucionalizar o modelo, não logrando, entretanto, imprimir uma nova dinâmica nos estados e municípios e, 2) descentralização em direção à sociedade civil (1988-1994) formulado pelo governo Salinas de Gortari, a partir da montagem de uma estrutura neocorporativa com base na rede de Comitês de Solidariedade. Estes foram criados especialmente para substituir os interlocutores existentes, na medida em que o Pronasol "cria em cada ação um interlocutor específico com que quer negociar numa dinâmica assimétrica pautada pelo controle político" (Laurell, 1994:31).<sup>45</sup> Segundo Cabrero (1996:85) ocorre uma recentralização de funções do poder decisório no Executivo, marginalizando os governos municipais, podendo afirmar-se que "o que se avançou na descentralização face à sociedade civil se retrocede na descentralização face aos governos municipais".

O que se observa é um incremento da iniciativas locais (de baixo para cima) através do desenvolvimento de gestões locais inovadoras( estímulo à participação cidadina, reconstrução de relações intergovernamentais, liderança local, ampliação das fontes de geração de recursos próprios).<sup>46</sup>

---

<sup>43</sup> Trata-se da Lei Orgânica da Administração Pública Federal, a Lei de Planejamento e o Programa de Descentralização da Administração Pública Federal. Além disso em 1983 foram postos em prática os Convenios Unicos de Desenvolvimento (descentralização de programas federais de investimento em suas diversas formas).

<sup>44</sup> Uma análise aprofundada do significado político do Pronasol é desenvolvida por Laurell (1994).

<sup>45</sup> O Pronasol é segundo Laurell (1994:34) simultaneamente um programa discricionário de assistência social e uma estrutura orgânica.

<sup>46</sup> Recentemente foram publicados três livros sobre o caso mexicano : Ziccardi(1995), Cabrero(1995) e Merino(1994).

A falta de pluralismo político e social, começa a se reverter nos últimos anos com a crescente fragilização do controle político exercido pelo PRI - Partido Revolucionário Institucional - desde os anos 20. Cabe enfatizar que até 1989 o PRI controlou todos os governos estaduais e mais de 90% dos governos municipais. No atual processo de reforma política estão ocorrendo mudanças, sendo reflexo disto a eleição do candidato de oposição Cuauhtémoc Cárdenas como governador do Distrito Federal, sede dos poderes federais e capital do país em 1997, enquanto principal liderança nacional do Partido da Revolução Democrática – PRD.

A possibilidade de aprofundar o processo de descentralização exige o fortalecimento da capacidade dos governos locais para transformar o estilo de governar autoritário e clientelista que ainda prevalece.

### C. Federalismo brasileiro e Descentralização

#### 1. Descentralizando atribuições e recursos

Desde a sua primeira Constituição republicana o Brasil adota o federalismo oscilando, entretanto, entre momentos fortemente centralizadores a favor da União e em outros momentos com tendências a uma maior descentralização.

A Nova Constituição, além de consagrar amplos direitos sociais define dispositivos que apontam para a descentralização do poder, conferindo plena autonomia político-administrativa ao município considerado como esfera autônoma entre as que compõem a Federação. A extensão dos direitos sociais se expressa através da ampliação dos deveres do Estado e da descentralização dos recursos para Estados e municípios em decorrência da reforma tributária. Na área da educação, acresce-se a aplicação obrigatória de recursos para a manutenção e desenvolvimento do ensino .

A Constituição atribui ao Governo Federal um grande número de funções e, apesar do revigoramento da Federação são muitas as ambigüidades constitucionais e as competências indefinidas, que agravam os desequilíbrios fiscais e aumentam as zonas de incerteza que impedem a distribuição de responsabilidades.

Do ponto de vista das políticas públicas, amplia-se a competência legislativa do município e a ele são atribuídas novas responsabilidades. Dota-se os municípios de recursos tributários, transformando-os em esfera autônoma de governo submetida a obrigação constitucional específica de fazer política social. Na educação, a ampliação dos

direitos sociais se expressa principalmente em relação à extensão da escolaridade obrigatória, cabendo ao município organizar e prestar serviços públicos de interesse local, priorizar programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental onde o município deveria aplicar pelo menos 25% de seus recursos tributários.<sup>47</sup> Na saúde cabe atender a população através de sistema único em cada nível de governo e definir política local de assistência social.

Embora a atual Constituição atribua novas responsabilidades ao município no plano das políticas sociais, ela não só amplia o rol das competências concorrentes entre a União, Estados e Municípios como deixa em aberto a possibilidade da manutenção de transferências negociadas nas áreas setoriais de intervenção governamental. Um bom exemplo é o Sistema Único de Saúde (SUS) única política federal efetivamente descentralizada e que supõe, teoricamente, o repasse automático de recursos para os estados e destes para os municípios.

A Constituição Federal é conceitualmente descentralizadora na Saúde e na Educação - adotando um sistema complexo de repartição de competências. Esta se fundamenta: 1) na competência única da União<sup>48</sup>, 2) nos poderes remanescentes dos Estados, 3) nos poderes expressos dos Municípios<sup>49</sup> e, 4) nas competências comuns à União, Estados e Municípios.<sup>50</sup> Se a reforma tributária amplia potencialmente a capacidade de intervenção dos municípios nas diversas áreas sociais, a educação é particularmente beneficiada pela aplicação obrigatória de recursos no setor.

A Constituição configura uma tendência favorável à descentralização política. O fortalecimento do princípio federativo se caracteriza pelo fato dos serviços essenciais (educação, saúde, assistência social, obras públicas e segurança) serem prioritariamente municipais, secundariamente estaduais e apenas em último caso federais.

A União chegou a concentrar mais da metade da carga fiscal brasileira no período 1974-1977, enquanto em 1967 detinha participação inferior a 37%. O centralismo se revela pela forma como é feito o repasse dos recursos a fundo perdido através das transferências negociadas. Tais repasses utilizam como instrumento legal o convênio. Transferem-se os recursos com vinculações específicas a partir de critérios e procedimentos definidos pelas instâncias superiores, reduzindo sensivelmente a

---

<sup>47</sup> Segundo o artigo 211, a União, os Estados e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

<sup>48</sup> Artigos 21 e 22.

<sup>49</sup> Artigo 30.

<sup>50</sup> Artigo 23.

autonomia de governos estaduais e municipais quanto à sua aplicação. As transferências negociadas pela sua incerteza e pelo caráter político que geralmente as caracterizam, são bastante disfuncionais, pois levam muitas vezes a manipulações políticas das autoridades que as recebem por aquelas que as concedem.

Ao longo da década de 80, observa-se uma progressiva descentralização de recursos disponíveis da União para os Estados e Municípios. Este movimento se deveu principalmente ao aumento das transferências federais através da elevação dos percentuais do Fundos de Participação dos Estados e Municípios. A participação dos municípios nos impostos federais sobre a renda e os produtos industrializados constitui o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) que é distribuído sob dois critérios: o da população e o inverso da renda per capita do respectivo Estado. Os Estados e municípios são livres para utilizar esses recursos, bem como os resultantes de duas outras fontes de receita nas atividades que quiserem, exceto que 25% das receitas transferidas e das provenientes de impostos municipais e estaduais devem ser aplicados em educação.

A transferência de recursos partilhados, tanto os federais como os estaduais, é feita diretamente aos municípios, sem qualquer intermediação. A maior deficiência do sistema é a falta de mecanismos para estimular os governos municipais a utilizar melhor as suas próprias fontes de receita, evitando a acomodação dos governos locais nas suas relações com os contribuintes, notadamente em relação aos impostos de propriedade territorial urbana.

A Constituição de 1988 promoveu a descentralização financeira beneficiando especialmente os municípios e transferindo o impacto maior da crise para o poder federal. Com a nova Constituição, os Estados e Municípios passam a receber efetivamente mais recursos, embora este movimento não tenha sido correspondido por uma efetiva transferência de encargos. A receita transferida aos Municípios apresentou um crescimento de 11,6% ao ano, passando de 1,76% do PIB em 1988 ao ano para 3,46% em 1995 (Affonso, 1996).

Não obstante os ganhos tributários, os Estados e Municípios continuam tendo graves problemas financeiros, alto endividamento e descumprimento das obrigações mínimas de governo. Estes continuam pressionando o governo federal por mais recursos fiscais, mais transferências negociadas (através das quais a União financia total ou parcialmente ações e serviços prestados por outras instâncias de governo) e maior apoio aos bancos estaduais.

A ação descentralizadora do Governo Federal tem se explicitado basicamente no repasse de verbas. Isto, entretanto, não representa efetivamente uma estratégia de reforma governamental orientada pela possibilidade concreta de transferir autoridade decisória e operativa para organizações de escalões inferiores do governo nacional.

Um dos grandes entraves para que a descentralização político-institucional se concretize num pacto federativo conforme os avanços da Constituição de 1988 são as suas ambigüidades quanto a uma mais precisa distribuição de competências entre o Governo Federal os Estados e os municípios, apesar dos avanços no seu ideário quanto ao controle civil e aos direitos de cidadania. A história brasileira tem sido marcada por intermitências de maior e menor centralização unitária e mais recentemente por uma incorporação crescente de federalismo descentralizador. Esta dinâmica pendular federativa sujeita a pressões autoritárias e populistas não tem, senão agravado os desajustes político-institucionais e as desigualdades sociais e regionais.

As ambigüidades e as competências indefinidas não fazem senão acentuar os desequilíbrios fiscais e aumentar as zonas de incerteza quanto à distribuição de responsabilidades. Embora haja uma certa tendência favorável à descentralização política e à implementação de uma radicalização da federação são visíveis as dificuldades do governo federal em realizar uma redução das suas funções.

A Constituição de 1988 promoveu uma descentralização beneficiando especialmente os municípios, mas a indefinição de competências e atribuições gera um descompasso entre os avanços possíveis no plano das transferências financeiras e os entraves na realização da sua ação institucional-administrativa provoca um esvaziamento da sua legitimidade. A assimetria entre os atores (Abrucio e Costa, 1998) estimula um jogo não cooperativo de relações intergovernamentais, cujo resultado final se reflete num modelo predatório de federalismo que ainda se sustenta na base de barganhas políticas.

A descentralização no Brasil, a partir da década é caracterizada por sua descoordenação, notadamente pela dinâmica implementada por Estados e Municípios. Segundo Melo (1996) os efeitos não antecipados e perversos se refletem: 1) na perda de eficiência gerencial nas transferências de oferta de bens e serviços para as esferas locais em virtude da baixa qualificação das burocracias locais e sua pouca capacidade institucional de prover tais serviços; 2) no aumento da perda das transferências de receitas que desestimulam as esferas locais a promover maior esforço fiscal para a arrecadação própria de recursos; 3) na falta de definição das competências de cada



esfera de governo, em virtude da generalização de competências concorrentes; 4) na fragmentação institucional através da criação descontrolada e sem critérios de municípios e 5) no aumento da corrupção e do clientelismo vinculado à prevalência da cultura política fisiológica das gestões locais.

A fragmentação institucional dificulta muito a coordenação no âmbito federativo no que diz respeito ao desenvolvimento com eficiência e equidade, em virtude das amplas desigualdades regionais e as precárias definições entre esferas de governo.

O ambíguo e complexo pacto federativo num contexto de superposição de crises, se vê agravado pela rápida desagregação do Estado e das críticas contra o clientelismo e a corrupção que caracteriza um Estado patrimonial e corporativo (Camargo, 1992). A possibilidade de um pacto federativo que rompa com as mazelas do centralismo exige uma redistribuição do poder dentro da Federação, tornando-a mais representativa, fortalecendo efetivamente funções de coordenação e planejamento menos centralizado e estimulando uma participação democrática das comunidades locais; tendo como objetivo principal reduzir as desigualdades sociais e a multiplicação da pobreza explicitada nos dramáticos indicadores sociais quanto à saúde, educação e bem estar social que nos colocam em situação pouco confortável no mundo.<sup>51</sup>

O modelo prevalecente de federalismo predatório, decorrente da dinâmica de obtenção de benefícios fiscais e financeiros utilizada pelos governos estaduais face à crise do Estado nacional e do Executivo representam a médio e longo prazo um agravamento do desequilíbrio fiscal e financeiro do setor público como um todo. A crescente crise financeira enfraquece os estados e os obriga a renegociar suas dívidas com a União, em troca de ajuda para resolver o pagamento do funcionalismo ou das dívidas junto ao mercado. As negociações com os estados, introduzem a partir de 1995, a questão da privatização com importante impacto sobre o perfil do setor público brasileiro.

Nesse contexto, não obstante o papel da Constituição de 1988, a reforma das políticas sociais foi muito acelerada em virtude da crise fiscal que afeta o Estado desde os anos 80. Isto acentua o destaque na agenda de reformas quanto à necessidade de mudar a estrutura centralizada, burocrática e assistencialista que caracterizava as políticas sociais do período autoritário que estavam perdendo sua eficácia e legitimidade ( Abrucio e Costa, 1998).

---

<sup>51</sup> Conforme dados apresentados anualmente pelo Relatório da Nações Unidas sobre Desenvolvimento Humano, 1996.

## D. Descentralização das Políticas de Saúde e Educação no Brasil - ambigüidades e possibilidades

No Brasil o processo de descentralização esteve condicionado tanto pelo processo de democratização como pela crise fiscal e financeira do Estado. Silva (1995:22) destaca que “pela combinação de diferentes determinações político-econômicas, o governo federal vai perdendo gradativamente sua capacidade de formulação de uma estratégia ampla e consistente de descentralização, no bojo de um processo abrangente de redefinição das competências das distintas esferas de governo na área social”. O quadro brasileiro recente mostra, segundo Silva(1995:23) “que em decorrência da falta de uma política de descentralização pactuada entre as esferas públicas a partir de uma ação orquestrada pelo governo federal pós-autoritarismo, lógicas particulares e com forte especificidade setorial marcaram os processos de descentralização ocorridos ou mesmo a ausência deles, bem como os resultados observados, positivos ou negativos”. Este processo de descentralização assume uma configuração desorganizada e fragmentada que resulta da falta de um projeto político definido. O que se observa são iniciativas setoriais com lógicas específicas, que favorecem interesses particularizados e com resultados muito diferenciados. A reforma das políticas sociais baseada numa melhoria da eficiência e eficácia dos serviços básicos tem sido um dos principais objetivos da ainda pouco implementada, mas muito alardeada pela proposta de reforma do Estado do governo Fernando Henrique Cardoso desde a sua posse em 1995, ao lado da redução dos gastos públicos e da reforma gerencial. Entretanto, as mudanças das políticas sociais dependem segundo Abrucio e Costa (1998) diretamente da reestruturação das relações intergovernamentais e da constituição de um sistema federativo cooperativo e coordenado, o que ainda está longe de acontecer.

Arretche (1998) mostra as mazelas do processo em curso, ao afirmando que “Estados federativos e competição eleitoral engendram barganhas federativas, pelas quais cada nível de governo pretende transferir a uma outra administração a maior parte dos custos políticos e financeiros da gestão das políticas e reservar a si a maior parte dos benefícios dela derivados”.

### 1. Descentralização do Sistema de Saúde: complexidades e crise do sistema

No setor de saúde existiu uma política deliberada de descentralização, apesar do profundo agravamento dos problemas de financiamento setorial desde 1989 e das dificuldades de relacionamento entre as diferentes esferas de governo.<sup>52</sup>

Historicamente, a centralização de recursos no governo federal, sobretudo depois da reforma tributária de 67 associada ao grande crescimento da assistência médica previdenciária nos anos 70 fez com que estados e municípios reduzissem sua participação relativa no desenvolvimento de ações e serviços de saúde.

As principais características do período foram: 1) dicotomização da política de saúde em dois elementos: de um lado a assistência médica, com muitos recursos e poderes, gerida pela estrutura previdenciária, e a saúde pública de outro com fortes limites financeiros, sob responsabilidade do Ministério da Saúde; 2) a cobertura dos serviços restrita aos segmentos formais do mercado de trabalho e suas famílias, deixando mais da metade da população fora do sistema.

No Brasil a descentralização da saúde ocorre em dois momentos. O primeiro de 1967 a 1976, marcado pela estratégia centralizadora dos serviços de assistência médica da Previdência Social, concomitante ao esvaziamento técnico administrativo e financeiro dos serviços estaduais e municipais de saúde. A partir de 1976 se inicia um período caracterizado pelo debate permanente sobre a necessidade de implantar efetivamente políticas de descentralização dos serviços de saúde face ao diagnóstico que mostra grandes desigualdades regionais de cobertura dos sistemas de saúde.<sup>53</sup>

Com o agravamento da crise financeira da Previdência Social, no final dos anos 70 e seus impactos na transformação do sistema de saúde, como a criação do Conselho Consultivo de Administração de Saúde do Sistema de Previdência Social/CONASP, que impulsiona através de convênios trilaterais entre os Ministérios da Previdência, da Saúde e as Secretarias Estaduais de Saúde a reorientação dos serviços. Estes convênios por sua vez dão origem às Ações Integradas de Saúde - AIS. Os convênios AIS começam a ser assinados com as unidades da Federação a partir de 1983 representando passos facilitadores de uma proposta de reforma cada vez mais presente na área da saúde - a universalização do direito à saúde, a descentralização do sistema, a regionalização e hierarquização das ações e a assistência integral à saúde visando romper com o modelo existente.

---

<sup>52</sup> A crise da saúde é analisada por Cohn e Elias (1996).

<sup>53</sup> Referimo-nos ao debate em torno da Reforma Sanitária. Reflexão aprofundada sobre o tema é desenvolvida dentre outros por Elias (1996).

Entretanto, os principais problemas do sistema centralizado e descoordenado vigente não foram resolvidos. Assim torna-se evidente a necessidade de propor um sistema baseado numa clara definição de atribuições e responsabilidades entre esferas de governo, significando que cada nível de governo deveria exercer funções diferenciadas e exclusivas na gestão dos serviços. Este processo se acelera com a eleição direta dos governadores em 82, a intensa mobilização em torno do resgate da dívida social, o exemplo de bem sucedidas experiências municipais na área da saúde e o apoio dos partidos progressistas. A continuidade deste processo gradual de reformas se concretiza com a implantação em 1987 do SUDS - Sistema Unificado e Descentralizado de Saúde, resultante de uma intensa mobilização que agrega movimentos sociais e técnicos da área da saúde na luta pela reforma sanitária e pelo direito à saúde. A implantação do SUDS tem como objetivo a descentralização dos serviços via repasses financeiros aos estados, fortalece o apoio político à reforma do sistema de saúde, propondo a unificação descentralizada das diversas redes. Essa etapa de transição tinha como objetivo alterar a estrutura do INAMPS promovendo sua fusão com as secretarias estaduais e deslocar certos recursos de poder utilizados pelos políticos como nomeações, credenciamentos e convênios do setor de assistência à saúde para os governos estaduais. O objetivo desta estratégia sustentada por um amplo conjunto de forças políticas dentre as quais a direção do MPAS, o movimento sanitário, governadores, secretarias de saúde e sindicatos médicos era a retirada progressiva do INAMPS da prestação direta de serviços, o aumento do controle sobre fraudes, a diminuição dos recursos repassados ao setor privado e o incremento dos aportes a Estados e municípios (Castro, 1991). A estratégia adotada esteve sempre associada à criação de espaços institucionais de participação social através dos Conselhos de Saúde previstos em todas as esferas. Isto provoca fortes resistências da burocracia previdenciária e do setor privado hospitalar contra a fusão do INAMPS, e a conclusão do processo de descentralização, que ocorreria apenas com a transferência dos serviços de saúde para os municípios, passou a depender dos interesses político-clientelistas dos gestores estaduais (Abrucio, Costa, 1998). Nesse contexto se inicia um embate político sobre os rumos da saúde, que tem na Constituinte sua principal arena.

Na Constituinte vence a proposta reformista que atende a implantação do SUS<sup>54</sup> e a elaboração da Lei Orgânica da Saúde. Pautado pelos princípios da universalização,

---

<sup>54</sup> O decreto 94657 de 20/7/87 estabelece uma clara definição de competências entre as três esferas de governo. A União ficaria encarregada das ações de caráter normativo, aos estados caberiam a execução de algumas ações e serviços e a

descentralização e participação, o novo sistema prevê um comando único em cada nível de governo até a implantação de sistemas locais de saúde. Simultaneamente é elaborada a Lei Orgânica da Saúde (Lei 8080/90) no Legislativo Federal que incorpora os princípios constitucionais. As diretrizes do SUS determinam que, apesar do sistema ser unificado em torno de princípios universais de organização e atendimento integral e universal à saúde, deveria ser construído através de uma rede de serviços de saúde públicos e privados, descentralizada, regionalizada e hierarquizada. Privilegiar a implantação do SUS implica na existência de um comando único em cada esfera de governo, mas não inclui a transferência dos servidores lotados nas unidades federais, os quais mantêm sua vinculação funcional, mas passam ao controle administrativo das unidades de governo locais. Um dos princípios organizacionais básicos do SUS passa a ser o da descentralização, sendo que as ações de saúde passam a ser de co-responsabilidade da União, Estados e Municípios, cabendo a estas duas últimas esferas a responsabilidade central pela execução dos serviços.

Entretanto, apesar das promessas o esquema de financiamento continua muito centralizado no nível federal e depende principalmente das fontes que compõem o Orçamento da Seguridade Social, embora não estabeleça critérios de partilha entre os recursos que compõem este orçamento. Esta indefinição do montante disponível de recursos em virtude da manutenção de uma lógica francamente centralizadora<sup>55</sup>, torna-se um problema tanto para a gestão do sistema, como para o seu planejamento. Parte substancial dos recursos destinados ao investimento estão centralizadas no Governo Federal, inexistindo critérios de alocação a unidades subnacionais, o que implica numa complicada negociação com estados e municípios a respeito da distribuição de responsabilidades e de recursos. A falta de flexibilidade no processo decisório sobre alocação de recursos pelos municípios, considerando-se a grande heterogeneidade do quadro municipal brasileiro provoca uma crise sem precedentes na saúde. No período Collor, ao romper com a hierarquia natural implantada com o SUS, repassando recursos diretamente aos municípios (descentralização tutelada) aumenta a heterogeneidade e o clientelismo. A redução dos gastos federais tem sido compensada, de forma precária por uma forte ampliação dos gastos municipais e pelo crescimento menos intenso dos gastos dos estados com a saúde. Os objetivos do SUS se realizam na medida em que os

---

coordenação intermediária de alguns processos de planejamento e programação setorial e aos municípios caberiam tarefas de planejamento local e a execução efetiva dos serviços de saúde (Médici, 1995:122).

<sup>55</sup> Segundo Piola e Vianna (1991) citados por Sato (1993:16) a necessidade de programação aprovada e de análise técnica de programas e projetos como pré-requisitos para o repasse de recursos federais para estados e municípios demonstra a fase centralizadora da lei 8080/90.

municípios passem a atuar com o máximo de autonomia financeira e gerencial dentro dos princípios gerais estabelecidos pela legislação constitucional. Tão importante quanto a magnitude absoluta do gasto com saúde é a forma de organização do sistema e suas condições de acesso e qualidade. O grande problema do sistema não é apenas o montante de gasto, mas a qualidade dos programas em que os recursos são alocados.<sup>56</sup>

O atual processo de descentralização, na medida em que visa administrar distintas realidades, 27 Estados e mais de 5500 municípios, tende a burocratizar e tecnificar de forma excessiva os critérios de repasse, dificultando a visibilidade do real valor de recursos a serem repassados. A excessiva burocratização gera distorções e acaba estimulando práticas tradicionais de clientelismo político, fazendo com que cada esfera de governo tenha que negociar, isoladamente, soluções para seus problemas.

O que se observa, é que a municipalização é muito mais uma transferência de problemas da União e Estados para os municípios, em virtude de um conjunto de fatores tais como as incertezas provocadas pelas transferências negociadas de recursos; a instabilidade do pacto convenial; as diferenças salariais vigentes entre os três níveis federativos; a indefinição de mecanismos administrativos que regulem a cessão e a gerência dos recursos humanos, físicos e financeiros municipalizados; além das resistências de interesses clientelísticos e corporativos.

A descentralização não tem produzido uma mudança substantiva do modelo assistencial vigente, tendo-se restringido mais a um processo administrativo sem uma real transferência de poder. Entretanto, ao não se transferir aos municípios poderes decisórios plenos e ao manter a administração, não se concretiza uma redefinição das relações entre níveis de gestão.

O processo que vem sendo regulamentado é o da municipalização tutelada, em virtude da dependência mantida pelos meios subnacionais às diretrizes operacionais e aos recursos financeiros centrais. Estes repasses automáticos passaram a orientar-se pela lógica produtivista, o que além de contrariar a concepção do modelo assistencial previsto, acaba induzindo ao predomínio das ações curativas pelos diferentes prestadores assim como numa superposição de ações estado/prefeituras/setor privado não lucrativo. Isto tem gerado uma distorção que é o descontrole do custo médio real de cada internação, uma vez que não há limite para os valores globais de cada estado. O

---

<sup>56</sup> Dos 4,2% do PIB desembolsados com saúde, 2,8% correspondem ao gasto público e os 1,4% restantes são divididos entre as distintas modalidades de pagamento privado dos serviços de saúde sejam das empresas, sejam elas famílias (Médici e Oliveira, 1991).

descontrole deste sistema de pagamento possibilita a multiplicação de fraudes (cobranças fictícias), distorções e corrupção consentida.

A partir de 1993 é regulamentada a transferência dos recursos de um fundo federal para o fundo estadual e/ou municipal, eliminando a intermediação no repasse dos recursos.<sup>57</sup> Existe uma enorme resistência dos Estados em implementar a proposta do SUS. Dados oficiais de 1996 mostram que em relação à municipalização, 42% dos municípios tem habilitação incipiente, 11% parcial e 2,5% semi-plena.<sup>58</sup> Observa-se, que não houve uma ampla implementação da municipalização enquanto transferência de equipamentos estaduais e estadualizados para a gestão municipal.

Um dos grandes entraves para a implantação mais efetiva do SUS é a gestão de recursos humanos. Esta pode ser caracterizada como de graves insuficiências qualitativas e quantitativas da disponibilidade de pessoal, assim como de distorções na distribuição regional e institucional e de uma questão de qualificação profissional não resolvida.

A efetiva implantação de uma municipalização e descentralização das ações de assistência à saúde implicam, primeiramente numa redefinição do papel do governo federal e numa revisão da organização administrativa do Ministério da Saúde adequada às novas funções. O grande desafio é o crescente envolvimento dos usuários, enquanto efetivo fator de pressão.

A descentralização do sistema de atendimento supõe o repasse não apenas de recursos, mas também de responsabilidade às secretarias estaduais e municipais de saúde. Para Medici e Oliveira (1991) o processo de municipalização em curso que impôs, como condição para que os municípios implantassem a nova sistemática de financiamento, a destinação de um mínimo de 10% de seus orçamentos para programas de saúde é impossível de ser arbitrada, em virtude da grande heterogeneidade do quadro municipal brasileiro.

A municipalização potencializa a ampliação de mecanismos de democratização da gestão da coisa pública naqueles municípios que assumem na prática a delegação do poder de decisão às comissões locais de gestão, assim como definem instâncias participativas em todos os níveis da estrutura descentralizada. Estas duas características

---

<sup>57</sup> Três são as modalidades de participação: incipiente, semiplena e plena (Médici, 1995:131). Dos mais de 5000 municípios brasileiros, 2240 estão em gestão incipiente, 620 em gestão parcial e 102 em gestão semiplena (dos quais sete capitais). Estes municípios em gestão semiplena representam 13% da população brasileira e 18% dos recursos para assistência (Folha de São Paulo, 3 de julho de 1996).

<sup>58</sup> Exercício da totalidade das responsabilidades no gerenciamento e reordenamento do modelo assistencial. O município passa a ser gestor do sistema de saúde no seu território, assumindo a responsabilidade pela prestação de todos os serviços, inclusive os do setor privado, decidindo o seu credenciamento, pagamento e controle.

- capacidade de decisão e prevenção em todos os níveis da administração - respondem a uma expectativa expressa pelos movimentos populares, de poder participar na administração da unidade e de ter acesso aos níveis mais centrais da estrutura administrativa. Nesse sentido a questão do controle social ou da participação da comunidade assume no processo descentralizador um rol de ampliar o potencial de co-responsabilidade dos usuários através de diversas modalidades e instrumentos de controle, como é o caso dos Conselhos Municipais de Saúde. O relacionamento direto do Ministério da Saúde com as Secretarias Municipais de Saúde através de “convênios de municipalização” estimulam a disseminação dos requisitos como os fundos municipais e os Conselhos Municipais de Saúde previstos para o repasse de recursos financeiros na Lei 8142/90 que dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do SUS e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde.

A falta de um efetivo sistema de avaliação revela a ainda restrita capacidade técnica e administrativa de estados e municípios, principalmente dos mais pobres, para atender os critérios de habilitação exigidos para uma gestão semi-plena. O fato da imensa maioria de municípios pobres serem quase totalmente desprovidos de pessoal qualificado para realizar as atividades orçamentárias básicas, mostra as dificuldades existentes para estabelecer um equilíbrio no relacionamento intergovernamental. Se não existir uma iniciativa estadual nos processos de coordenação intergovernamental, o processo de descentralização não se concretiza. E isto é o que efetivamente se observa de modo geral, na medida em que as secretarias estaduais se omitem no cumprimento das funções essenciais no processo de gestão das políticas descentralizadas de saúde como as de coordenação, articulação, apoio técnico, e regulação ( Abrucio e Costa, 1998). Além disso, o papel dos Conselhos Municipais na maioria dos municípios representa mais o cumprimento de uma exigência burocrática das Normas Operacionais Básicas editadas pelo Ministério da Saúde, do que o produto de uma discussão e formulação dessa instância gestora do SUS. O que se observa segundo Abrucio e Costa (1998) é que na maioria dos municípios existe um acompanhamento frágil da execução dos planos pelos Conselhos Municipais de Saúde, e em boa parte a atividade nem sequer é exercida pelos Conselhos. Entretanto, nos municípios onde tem avançado o processo de descentralização, se verifica um forte estímulo à participação por parte da comunidade, sendo que a autonomia na gestão dos recursos financeiros tem sido o principal elemento valorizador do processo decisório no nível local.

## 2. Descentralização da Educação - o desafio das rupturas com a ordem constituída



Na década de 80 ocorrem duas mudanças importantes na dinâmica predominante de atuação direta do MEC junto aos municípios, reforçando uma situação dualizada na educação básica, onde coexistem redes estaduais e municipais<sup>59</sup>, caracterizadas no geral pela falta de articulação e de planejamento.

Por um lado, consolidam-se as transferências financeiras aos estados através de convênios que estabelecem os montantes a serem transferidos durante o ano. Para os municípios as transferências ocorrem apenas mediante projetos específicos e independentes para cada fonte de financiamento (Tesouro Federal, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), órgãos vinculados ao MEC e outros)<sup>60</sup>, sendo que o apoio financeiro é feito mediante transferência de recursos ordinários e vinculados (salário educação e manutenção e desenvolvimento do ensino). A reorganização das transferências visa evitar a fragmentação dos recursos em múltiplos projetos e de aumentar a previsibilidade de seus montantes e desembolsos. Entretanto, a aceleração da taxa inflacionária e a resultante desorganização da execução orçamentária acabaram por reduzir essas vantagens.<sup>61</sup>

Em 1983 ocorre uma mudança, quando o MEC estabelece um mecanismo de contato direto com os municípios, assegurando-lhes repasses<sup>62</sup> nunca inferiores a 25% da quota federal do salário-educação, estabelecendo critérios para a transferência de recursos e criando uma estrutura para o acompanhamento do programa. Porém, esta mudança acaba fortalecendo as políticas clientelistas na distribuição de verbas.<sup>63</sup> No contexto do agravamento da crise fiscal, os estados que tinham uma política de repasse às redes municipais diminuíram progressivamente este apoio, representando uma redução da sua participação no financiamento dos custos das escolas públicas de primeiro grau. A partir de 1986, as transferências negociadas aos estados foram se desvinculando gradualmente das programações previamente elaboradas, passando a ser regidas por outros critérios e viabilizadas por outros instrumentos. No governo Collor se

---

<sup>59</sup> Durante a década de 70 os estados e municípios mantinham as suas redes de ensino de forma quase sempre independente. Observa-se uma falta de articulação entre Estados e municípios. Dado os municípios terem uma base tributária menor que a dos Estados e também pelo fato de não receberem regularmente ajuda do MEC, estes ficavam com a responsabilidade das escolas rurais (Souza,1995:159).

<sup>60</sup> Mello e Souza (1979) citado por Gomes (1992:51) analisando o período de 1960 a 1974 verificou que em virtude das insuficiente base tributária dos governos estaduais e municipais foram aumentadas as transferências com base, sobretudo, nos Fundos de Participação dos Estados e Municípios, no FNDE e na quota estadual do salário-educação. Isto provoca uma descentralização das despesas educacionais, configurando um crescimento maior na participação dos Estados.

<sup>61</sup> Souza (1995: 160)

<sup>62</sup> Trata-se do decreto 88.734 de 7 de junho de 1983.

<sup>63</sup> A falta de critérios uniformes e transparentes facilitava a mediação político-partidária no atendimento das solicitações e das liberações de recursos (Souza,1995:161).

fortalecem as práticas clientelistas, na medida em que os recursos extra-orçamentários destinados à educação básica passam a ser liberados e aplicados pelo Executivo, sem conhecimento da Secretária de Educação Básica.

A gestão do ensino de primeiro grau está sob a responsabilidade dos Estados e municípios, cabendo ao governo federal o apoio técnico e financeiro a estas instâncias de governo. Este ocorre mediante a transferência de recursos ordinários e vinculados (salário-educação e manutenção e desenvolvimento do ensino), bem como de outras fontes. A Constituição e a legislação definem recursos e atribuem ao Governo Federal a responsabilidade pelo apoio financeiro deixando ao Ministério da Educação, sua operacionalização (Sobrinho,1992:127).

A Constituição de 1988 eleva o percentual mínimo sobre a receita da União para 18% , e mantém o de 25% para os estados e municípios.<sup>64</sup> Segundo a nova repartição de recursos caberia aos municípios um papel mais relevante, sobretudo nas competências constitucionais do ensino fundamental e do ensino pré-escolar. A redistribuição dos recursos do salário educação é realizada através do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) que beneficiam os municípios. Mas, na medida em que não existem critérios universais para sua alocação, o padrão de gastos torna-se aleatório e disfuncional. A Constituição ainda prescreve que o ensino público terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, que se constitui na maior fonte de recursos para o ensino fundamental.<sup>65</sup>

As fontes de recursos que viabilizam as transferências são o salário educação quota-federal, os recursos ordinários do tesouro e os recursos de outras fontes, sendo que o salário-educação ocupa um lugar de destaque dentre outras fontes. O maior problema do setor não é o volume de gastos, na medida em que o conjunto de gastos dos três níveis de governo com educação representa cerca de 4,6% do PIB, mas são os desvios quanto às funções típicas de cada nível de governo ( Nunes e Brakarz,1993:16-20). As principais deficiências residem nas disparidades da distribuição da rede de ensino em termos regionais e da relação rural/urbano e nos problemas vinculados com a baixa qualidade do ensino.

---

<sup>64</sup> O aumento de 13% para 18% da contribuição da União em termos reais foi muito pequeno, porque com a reforma tributária da nova Carta, a União perde 20% de suas receitas que passam a pertencer a Estados e municípios.

<sup>65</sup> Os recursos do salário-educação são arrecadados com base em alíquota de 2,5% incidente sobre a folha de salários dos empregados das empresas vinculadas à Previdência Social e assim distribuídos: 2/3 do total arrecadado do FNDE é creditado proporcionalmente à arrecadação dos Estados de origem; do valor restante (1/3), o mínimo de 25% é destinado a apoiar programas municipais.

A Constituição ao estabelecer a coexistência dos tres sistemas de ensino, mantém a dualidade das redes de ensino, ao não definir as formas de integração, tratando também de forma insuficiente as esferas de atuação e de competência (Souza,1993:13).

O calcanhar de Aquiles é o desempenho do sistema escolar - evasão, repetência, baixos níveis de aproveitamento, que remete às práticas de gestão dos sistemas escolares e ao desafio da concessão de autonomia relativa às unidades escolares. Os indicadores educacionais brasileiros apresentam um quadro muito insatisfatório quanto aos indicadores de analfabetismo e subescolarização, com acentuada variação tanto em termos regionais como de níveis diferenciais de renda. As estimativas são da existência de mais de 20 milhões de analfabetos com dez anos ou mais. Dados oficiais mostram que “enquanto no Sudeste a taxa de analfabetismo das pessoas de 10 anos ou mais é de 10,9%, a da região Nordeste é três vezes maior, atingindo 35,9%. Já no caso de diferenciais de renda, as desigualdades acentuam-se ainda mais: entre os jovens de 10 a 14 anos com renda familiar per capita de mais de dois salários mínimos, é praticamente residual a chance de serem analfabetos (2,6%). Esta possibilidade, entretanto, torna-se 14 vezes mais alta no caso dos jovens com renda per cápita de até meio salário mínimo” (Brasil,1995:12-13).

As políticas de expansão quantitativa e extensão da escolaridade obrigatória adotadas na década de 70 e 80 ampliaram o acesso à escola. Ao se iniciar a década de 80, a proporção média de cobertura do ensino de primeiro grau atinge 80%. A taxa de escolarização para a faixa etária de 7 a 14 anos passa de 36% em 1950 para quase 90% em 1992. As limitações ao acesso escolar localizam-se em áreas específicas - nas regiões rurais mais pobres do Nordeste e Centro-Oeste, nas fronteiras agrícolas do Nordeste e em cidades-dormitório das aglomerações metropolitanas (Jacobi,1996:46). Entretanto esta expansão quantitativa se fez em detrimento da qualidade do ensino público, o que se reflete nas elevadas taxas de repetência e de evasão.<sup>66</sup>

Dados do Relatório Nacional Brasileiro para a Cúpula Mundial para o Desenvolvimento Social mostram que, “no que se refere aos oito anos de ensino básico, apenas 34% dos que nele ingressam chegam à sua conclusão, no geral com um tempo de permanência 50% maior do que o período previsto. Existem também descompassos entre a oferta e a demanda, estimando-se em 4 milhões o número de crianças fora da escola, ao mesmo tempo em que se verifica uma sobrecarga da rede pública. Apenas 1%

---

<sup>66</sup> A repetência se verifica principalmente nas séries iniciais do primeiro grau, e a evasão é elevada, sobretudo na quarta série do primeiro grau (Farah,1994:207).

da população chega à universidade, sendo que o ensino de segundo grau representa outro grande ponto de estrangulamento, já que somente 30% da população entre 15 e 19 anos de idade a ele tem acesso (Brasil,1995:51).

As razões da baixa qualidade do ensino<sup>67</sup>, são apontadas de forma bastante consensual, destacando os aspectos relacionados à insuficiência de recursos alocados, centralização de decisões na esfera federal, sistema educacional burocratizado, privatização e clientelização da política educacional e falta de democratização na gestão escolar (Farah,1994:209).

O modelo de alocação de recursos configura uma indefinição de papéis entre níveis de governo e as funções de apoio, como merenda escolar e livros didáticos. Estas são executadas pelo governo federal, apesar das evidências quanto às ineficiências dos órgãos, afetando diretamente a qualidade do ensino .

O processo de descentralização em curso é permeado de ambiguidades, dentre as quais se destacam as relações conturbadas entre os níveis de governo e a perda do papel normativo e regulador do MEC, além da precariedade ou até inexistência de relações entre Estados e municípios, provocando tanto superposição de esforços como falta de ações.

Uma das grandes dificuldades para que a descentralização se concretize, conforme os avanços obtidos na Constituição de 1988, são as ambigüidades quanto à precisa distribuição de competências entre os três níveis de governo, tanto no plano político-institucional como no plano da descentralização financeira. A descentralização, considerada no sentido restrito da transferência da rede física e de pessoal da União para os governos subnacionais, ocorreu durante o período; mas do nível subnacional para o local, os resultados estão muito aquém do esperado e proposto.

Torna-se, entretanto, necessário destacar alguns esforços descentralizadores, assim como a multiplicação de experiências inovadoras em curso, mais nos municípios do que nos estados, e principalmente na gestão da escola fundamental.

A descentralização representa uma mudança de postura de um órgão do perfil do MEC, uma vez que no 1º e 2º graus tudo está descentralizado, e os estados buscam soluções para seus problemas. Segundo os especialistas, existe um grande desperdício de recursos humanos e o MEC não tinha se reestruturado para acompanhar a

---

<sup>67</sup> Dentre estas incluem-se: deterioração da rede física, ausência ou inadequação de material de apoio, baixo salário do professor, inadequação pedagógica, inexistência de investimento na capacitação dos professores (Farah,1994:208).

descentralização, nem tinha política definida para a aplicação de 1/3 do salário educação (FNDE) que lhe corresponde. Além disso, não exercia eficazmente o seu papel normativo, prejudicando as relações intergovernamentais e a eficiência da educação. Isto se reflete na baixa escolaridade média e nas desigualdades educacionais.

Trata-se de um denso elenco de problemas que Souza (1995:164), assim sistematiza: a) muitas escolas estão abaixo do patamar mínimo de recursos indispensável a um funcionamento satisfatório, potencializando o fracasso dos alunos; b) a existência de uma associação entre desigualdade educacional e desigualdade de renda familiar -as melhores escolas atendem à classe média com maiores condições de aprendizagem e as piores escolas são freqüentadas por crianças de famílias de baixa renda afetadas na sua condição de aprendizagem. A perpetuação intergeracional das condições de vida através da escolaridade incompleta, contribui fortemente para a desigualdade de renda numa situação em que o mercado de trabalho faz exigências crescentes de escolaridade para ter acesso aos empregos do setor formal.

A análise da relação entre educação e descentralização no plano do ensino fundamental tem de levar em conta três atores federativos - União, Estados e Municípios. O diagnóstico consensual mostra dois níveis de problemas: um primeiro relacionado com a questão do seu financiamento e transferências, e um segundo com o baixíssimo nível de eficácia, eficiência e equidade do sistema de educação básica.

O financiamento da educação, segundo a nova repartição de recursos definida pela Constituição atribui aos municípios um papel mais relevante. O arcabouço legal existente define que o Governo Federal deve gastar 50% da receita vinculada no ensino básico de crianças e adultos. Havia um descumprimento aberto do mandato constitucional quanto ao papel do ensino básico, em virtude do quadro de indefinições e a manutenção de padrões de ação institucional pautados por ingerências políticas. No âmbito financeiro o clientelismo político bloqueava a definição de critérios universalistas para a alocação de recursos para as escolas nos Estados e municípios (Oliveira,1992:128). Isto inviabilizava a função do Governo Federal que teoricamente teria de corrigir desigualdades regionais e usar seus recursos para incentivar o aumento da eficiência e da qualidade.

Por outro lado, a ação dos governos estaduais são limitadas por três barreiras: a questão dos recursos, a questão político-institucional e a questão docente. No caso dos recursos, verifica-se que a sua distribuição é geralmente desigual nos Estados, além de serem repassadas de forma irregular gerando muitas ineficiências que repercutem no

desempenho do sistema escolar- evasões, repetência, baixos níveis de aproveitamento. A questão político-institucional reside principalmente na falta de uma definição clara de papéis, responsabilidades e compromissos, aliada à inexistência de canais estáveis de repasse e mecanismos confiáveis de prestação de contas e responsabilização. Com relação à questão docente os problemas são de toda ordem: de planos de carreira limitados pela falta de recursos e pela visão credencialista, baixos salários do magistério, problemas de formação.

Quanto aos municípios, em geral os recursos são insuficientes, os mecanismos de repasse são inadequados para a correção de desigualdades, e a fiscalização de gastos é virtualmente inexistente. A política de repasse de recursos federais do MEC aos Estados e municípios, principalmente quanto ao ensino fundamental, revelava-se insuficiente para atingir de forma concreta os problemas de qualidade, equidade e eficiência com que se defronta esse nível de ensino (Sobrinho,1992:133-134).

São diversos os fatores geradores do grave problema da educação básica no Brasil, a ausência de critérios claramente definidos de repasse, a instabilidade de arrecadação, a falta de planejamento e programação dos recursos. Isto gera uma constante instabilidade dos fluxos financeiros, assim como acentua em virtude do caráter regressivo das transferências intergovernamentais.

Observa-se também: 1) uma descontinuidade dos procedimentos de transferências de recursos aos Estados e municípios; 2) o não cumprimento pelo Governo Federal de dispositivos legais e constitucionais; 3) a queda dos gastos do MEC com o ensino fundamental e nas transferências aos Estados e municípios.

Os Estados têm muitas dificuldades para organizar seus sistemas de ensino, assim como o dos municípios, em grande parte carentes de recursos e de capacidade técnica. A progressiva transferência de encargos para os municípios, gera uma contraditória situação – uma descentralização acompanhada pela queda da qualidade dos serviços oferecidos pelo sistema público e a ingerência do sistema central sobre as esferas locais e o acirramento da concorrência de competências entre estados e municípios de forma descoordenada, com maior impacto nos estados mais pobres.

A provisão de ensino fundamental de responsabilidade de Estados e municípios representa em 1998 o seguinte perfil: as matrículas com ensino básico consomem cerca de 37% dos gastos totais com educação, no ensino médio corresponde a 5,6%. No ensino fundamental, os Estados, em média são responsáveis por quase 65% das matrículas , os

municípios por 26,5% e a iniciativa privada por 9,5%. No ensino secundário, os estados são responsáveis por cerca de 72% das matrículas, os municípios apenas representam 7% e o setor privado 19,8%.

O quadro começa a se modificar a partir de 1997, com a implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF - busca-se redistribuir parte dos recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino entre as unidades subnacionais, proporcionalmente ao número de alunos que cada esfera administrativa assume no ensino fundamental.<sup>68</sup>

O FUNDEF tem um impacto no processo de descentralização, na medida em que obriga a uma redistribuição das matrículas atualmente concentradas no nível estadual para os municípios, mas tem sérias limitações conforme observado por Abrucio e Costa (1998) já que “dada a grande concentração de recursos tributários vinculados à educação nos governos estaduais (quase 50% do total), o processo de descentralização se esgotará no momento em que houver um equilíbrio entre o número de matrículas e receitas municipais vinculadas a ele vinculadas”. Assim, o processo de descentralização do ensino fundamental terá grandes dificuldades de se completar, se não ocorrer uma efetiva transferência de recursos tributários dos estados para os municípios mais pobres, que não têm capacidade de absorver as matrículas da respectiva rede estadual. O objetivo de reequacionamento do quadro federativo na área da educação está apenas se iniciando, revelando sérios problemas para se completar, principalmente no nível médio.

A proposta do FUNDEF se estende por 10 anos, tendo como objetivo atender e manter ao longo das oito séries do ensino fundamental universalizando este nível de ensino através do regime de cooperação entre estados e municípios, e criando condições para o desenvolvimento de políticas de valorização do magistério. As dificuldades na implantação e monitoramento do FUNDEF revelam a complexidade de implementar políticas efetivamente descentralizadoras visando a redução das desigualdades sociais. Já no primeiro ano de vigência do FUNDEF, o MEC descumpriu a lei<sup>69</sup> e isto tem gerado um questionamento em relação ao seu papel equalizador. Desde a aprovação da Emenda 14, da lei do FUNDEF e da nova LDB em 1996, observa-se em 1998 um crescimento das

---

<sup>68</sup> O FUNDEF é instituído em 1996 através da Emenda Constitucional nº 14 de 12/09/96 e regulamentado pela lei nº 9424 de 24/12/96 é um mecanismo de natureza contábil cuja distribuição guarda como pressupostos a equalização dos investimentos através do estabelecimento de um padrão mínimo de gasto por aluno por ano e de um piso nacional para remuneração do magistério.

<sup>69</sup> A lei do FUNDEF determina como critério o cálculo de um valor mínimo nacional de investimento por aluno, baseado na razão entre a previsão de receitas para o ano sobre o total de alunos do ensino fundamental do ano anterior, acrescido dos reajustes necessários. Assim nos Estados em que o Fundo não alcançar o mínimo estabelecido nacionalmente, a União complementará o montante que falta para alcançá-lo.

matrículas do ensino fundamental de 8,2%, passando de 33.131.270 alunos em 1996 para 35.845.742 alunos em 1998. Os estados e municípios que respondiam por 89% das matrículas em 1996 passam a responder por 90,5% em 1998, sendo que este crescimento se deve exclusivamente ao incremento das matrículas municipais (Mandel, 1999).

As possibilidades de mudança advêm de uma concentração por parte do Governo Federal de uma função equalizadora de oportunidades enquanto Estados e municípios centram seus esforços na qualidade da educação no ensino básico. As propostas mais inovadoras atualmente implicam numa efetiva repartição de competências intergovernamentais, descentralizando e especializando as atividades governamentais nos três níveis de ensino, revendo o papel da FAE, descentralizando efetivamente os programas de merenda escolar e de material didático visando sua transferência aos estados e municípios. Jacobi (1995:9-11) sistematiza as três modalidades principais de descentralização em educação que hoje prevalecem. Em primeiro lugar, as iniciativas caracterizadas pela desconcentração<sup>70</sup> das estruturas administrativas, tendo como eixo central a agilização das demandas escolares a partir da redução das instâncias administrativas intermediárias entre governo e as escolas através da delegação de diversas atividades para órgãos regionais, ou pela celebração de convênios específicos do Estado com municípios orientados para diferentes programas de ação. Em segundo lugar, as iniciativas caracterizadas por medidas de descentralização mais abrangentes, nas quais predominam os processos de municipalização das redes de ensino. Estes dois conceitos distinguem as iniciativas que enfatizam os aspectos relacionados à efetiva descentralização do poder decisório, daquelas que priorizam a responsabilidade pela execução das atividades. Isto compreende, no âmbito da prefeitura, desde a gestão da rede escolar, até a efetiva transferência dos equipamentos estaduais às prefeituras.<sup>71</sup> Em terceiro lugar, as iniciativas caracterizadas pelo incentivo à formação de parcerias público/privado, criando alguns mecanismos de co-responsabilização envolvendo setores da sociedade civil .

---

<sup>70</sup> Os Estados de São Paulo e Minas Gerais iniciaram este processo de desconcentração das suas estruturas administrativas principalmente em função da dimensão de suas redes de ensino.

<sup>71</sup> Em Santa Catarina a sistemática de convênio implantada entre Estado e Município, a prefeitura passa a se responsabilizar por toda a parte administrativa das escolas estaduais e gradualmente vai assumindo a responsabilidade financeira pela manutenção das escolas .A segunda etapa prevê a transferência do patrimônio do Estado (prédio e equipamentos escolares) para o município. No Paraná , ao lado da desconcentração das atividades da Secretaria da Educação -com a transferência dos órgãos centrais para 20 microregiões - foi instituído um programa de repasse de recursos financeiros para as escolas estaduais através da criação da Associação de Diretores de Escolas Estaduais.



Dentre as mudanças necessárias para uma efetiva democratização da gestão escolar e para reverter o processo de deterioração da educação assume papel relevante uma descentralização isenta de práticas clientelísticas, onde se enfatiza a concessão de autonomia relativa às escolas, estipulando-se um volume de recursos e insumos humanos e materiais a serem garantidos geridos pelo corpo docente com contribuição da comunidade. A descentralização em curso dos programas de merenda escolar com mais de 80% das cidades recebendo as verbas e comprando localmente os alimentos<sup>72</sup>, representa uma possibilidade concreta, já expressa em documentos oficiais<sup>73</sup> quanto à necessidade de confrontar os interesses corporativos que se organizam em torno de segmentos da burocracia federal e dos fornecedores dos produtos que compõem o cardápio básico da merenda escolar. A sua centralização atende simultaneamente os interesses dos produtores de formatados (componente básico da merenda) e dos administradores e operadores do programa.

A descentralização sem âncoras institucionais, baseada no fortalecimento do controle social, estimula a possibilidade do usuário influenciar no aprimoramento do programa no nível local. A tendência moderna da descentralização administrativa opera pelo estabelecimento de privilégios de autonomia com responsabilidade de resultados, que constitui a forma mais efetiva de controle, onde o papel dos Estados assume importância estratégica. A aplicação deste princípio corresponde à concessão de uma maior autonomia relativa às unidades escolares estimulando também uma dinâmica de cooperação entre estas e a comunidade. Entretanto, “a autonomia da escola não dispensa a atuação do Estado nem das instâncias centrais da administração, mas requer uma profunda revisão e fortalecimento de suas novas funções e papéis, visando dar-lhes poder de governabilidade”(Mello,1992:201).

Quanto à implantação de uma gestão democrática<sup>74</sup>, verifica-se uma ênfase crescente na participação de diversos atores relevantes na escola, como é o caso da escolha do diretor, constituição de colegiados/conselhos escolares com funções deliberativas e/ou consultivas e a própria autonomia da escola. Estas experiências se inscrevem no contexto da diversidade de processos nacionais nas redefinições de responsabilidades sobre o ensino fundamental, apesar de permeadas pela presença de resistências de tipo corporativo e burocrático. A crescente institucionalização de

---

<sup>72</sup> Notícia divulgada na Folha de São Paulo em 5 de julho de 1996.

<sup>73</sup> Vide, Jacobi (1993a).

<sup>74</sup> Paro (1995) desenvolve uma análise aprofundada sobre o tema da participação popular na gestão da escola pública com base em diversos estudos de caso na cidade de São Paulo.

iniciativas pautadas por um algum tipo de inovação na gestão<sup>75</sup>, onde o tema da participação, em suas diversas dimensões, assume um caráter diferenciador. Trata-se de iniciativas no âmbito da sociedade civil e seus processos de organização no relacionamento entre cidadãos, usuários e contribuintes ( tendo como marco a administração pública) e nas empresas, tendo como foco a participação do empresário nos processos decisórios (Gomes,1994:31).

No caso específico da articulação com o setor privado, algumas experiências tiveram ampla repercussão <sup>76</sup> principalmente pela disseminação do ideário neoliberal de reforma do setor, reforçando os argumentos em torno da necessária introdução de regras do mercado na gestão dos serviços educacionais para se atingir as metas de qualidade, eficiência e eficácia nas escolas. Trata-se neste sentido de uma forma de “descentralização através da privatização da gestão ou terceirização da gestão escolar “, baseados na expansão dos argumentos e propostas empresariais centrados nos temas da busca da qualidade total e da competitividade que é transferida para o contexto das políticas sociais. A partir do argumento da terceirização, os defensores do modelo do “Estado mínimo” dentro do marco de uma concepção neoliberal, em oposição ao modelo existente, propõem e colocam em prática experiências diversificadas do padrão de intervenção do Estado a partir de um modelo de gerência privada. Essa terceirização (repasse a terceiros de responsabilidades públicas), entretanto, sob a argumentação de maior competência, agilidade e efetividade na gestão, traz consigo um conjunto de ambigüidades e imprecisões quanto ao seu custo, para as comunidades e usuários. A disseminação da idéia de cooperativas de ensino privadas, da adoção de escolas e de outras iniciativas patrocinadas por setores do empresariado e por prefeitos de orientação conservadora, tem contribuído para um crescente desmonte do sistema educacional. A visão neoliberal que defende o desmonte do Estado na área social e aposta nos mecanismos de mercado como reguladores e multiplicadores de eficácia, é incapaz democraticamente de atender direitos sociais.

O grande risco que se coloca é do desmonte de direitos adquiridos, sua necessária universalidade e de seu papel na formação da cidadania. Contribui para isto uma forte

---

<sup>75</sup> A publicação *Gestão Escolar: Tendências e Desafios* ( organizada por Xavier, Sobrinho e Marra, 1994) apresenta uma análise detalhada e abrangente das experiências em curso no país.

<sup>76</sup> Trata-se do caso da prefeitura de Maringá no Paraná em projeto implantado entre 1989 e 1992 que introduz no âmbito dos serviços públicos de responsabilidade do estado a idéia de “microgestão privada no setor público”. O objetivo é de entregar a administração de cada unidade de prestação de serviço a cooperativas de trabalhadores , desvinculadas funcionalmente do poder público mas a ele prestando serviços e recebendo por produtividade. Para um maior detalhamento da experiência ver : Dias (1995) e IBAM (1992)

presença nos meios de comunicação que reforçam o viés tecnocrático das propostas alicerçadas nos argumentos da gestão ineficaz do Estado, da falta de controles e da incapacidade de uma avaliação adequada da gestão escolar.

Entretanto, na parceria com o setor privado existem também iniciativas pautadas basicamente por formas diversificadas de apoio de empresas ou associações de empresas à rede estatal em áreas como o transporte escolar, construção de salas de aula e outras instalações, investimentos em equipamentos e material didático, treinamento de professores e funcionários e outras atividades complementares (Farah,1994:227-228).

No Brasil a administração participativa e a gestão democrática do ensino público está ainda dando seus passos iniciais, revelando poucas, porém estimulantes experiências, de ampliação do espaço de decisão da escola num complexo e turbulento contexto marcado principalmente pelo precário atendimento das escolas e da crescente perda ( por grande parte do setor público), das condições de prestar serviços com um mínimo de eficiência e qualidade.

A maioria das inovações tem como ponto comum os objetivos de aumentar o tempo de permanência da criança na escola, e de reorganizar os conteúdos e o tempo escolar em função da alfabetização, como forma de minimizar o impacto, no aprendizado, das condições sócio-econômicas adversas das populações carentes. Também têm como objetivo a ampliação do espaço de decisão e o envolvimento de outros atores, visando maximizar os resultados institucionais. Muitas destas iniciativas vêm sendo implantadas pelos Estados, através de dinâmicas e temporalidades diferenciadas, respaldadas pela Constituição Federal e pelas constituições estaduais, que incluíram em seu texto o preceito de gestão democrática (Sobrinho, Xavier, Marra;1994:55-56).

No reforço das transformações na engenharia institucional da gestão educacional, a escolha do diretor da escola representa, apesar das complexidades inerentes, avanço necessário, assim como a implantação efetiva do Conselho Escolar como instrumento para organizar e institucionalizar a participação dos pais, professores, funcionários e alunos na gestão democrática da escola.

A eleição de diretores como prática<sup>77</sup> de consolidação de uma democratização das relações sociais no microcosmo escolar, apesar de ser um processo de avanços e recuos articulado à implantação de um conselho escolar, legitima processos coletivos de escolha

---

<sup>77</sup> Para uma descrição sobre processo eletivo Paro (1995), especialmente o capítulo II - A escola por dentro: os condicionantes internos da participação.

e garante suporte institucional e também reforça a consistência dos processos de tomada de decisão nos aspectos relacionados com a autonomia financeira e a aplicação de recursos (Jacobi,1996:54).

A implantação destes processos em outros países (Mello, 1994) tem demonstrado que o maior envolvimento dos pais, alunos e funcionários tende a solidificar o processo pedagógico, a estimular maior co-responsabilização e modificar o funcionamento da escola. A implantação destas iniciativas, por não ter sido generalizada, tem exposto modelos diferenciados de gestão, observando-se uma crescente consolidação de um tipo de gestão baseado na descentralização das estruturas administrativas e da implantação de estratégias inovadoras na gestão escolar baseadas na expansão de práticas participativas colegiadas .

Se, por um lado, existe consenso quanto à necessidade de mudanças na gestão da escola pública; por outro os enfoques se contrapõem. De um lado, uma apologia da esfera privada e da descentralização como mecanismo de democratização e de eficiência, de outro uma visão abrangente sobre a construção de formas sociais efetivamente democráticas que têm como exigência que os sujeitos sociais coletivos tenham capacidade efetiva de ampliar a sua atuação na esfera pública e de garantir a ação da sociedade civil organizada.

Um dos aspectos a ser ressaltado<sup>78</sup>, é que, embora o sistema de ensino básico esteja descentralizado nos estados e municípios, as ações intergovernamentais são desarticuladas no nível nacional, implementadas sem nenhuma estratégia em relação a critérios redistributivos, mecanismos de co-responsabilização e de controle social ou previsão de continuidade, tanto no que se refere ao financiamento quanto à gestão dos recursos humanos e físicos. Todas estas questões, por outro lado, aparecem correlacionadas com o baixo nível de eficácia, eficiência e equidade do sistema de educação básica.

Além do problema mais amplo da insuficiência de recursos, decorrente da crise fiscal e econômica da última década, adiciona-se o descumprimento constitucional em relação à aplicação de verbas e a ausência de critérios redistributivos na alocação dos recursos.

---

<sup>78</sup> Do crescimento total de cerca de 30% da oferta escolar no ensino fundamental durante o período 1973-1989, 60% ocorreram na rede estadual ,30% na rede municipal e 12,5% na rede particular. as redes de ensino entre os estados diferem quanto à maior ou menor abrangência das redes municipais e estaduais .

Dos gastos públicos federais destinados ao ensino básico, conforme determina a Constituição (metade da aplicação mínima de 18% da receita da União), são efetivamente investidos pouco mais de 6%, contra os mais de 55% da parcela de impostos federais aplicados no ensino superior. Verifica-se também que as prefeituras constantemente descumprem a aplicação mínima de recursos tributários na educação. A sistemática de repasse dos recursos extra-orçamentários, em especial os programas financiados com recursos do salário-educação, oferece um bom exemplo desta situação.

O que se observa é que, embora a nova Constituição reúna elementos que indicam tendência favorável à descentralização, existem dúvidas tanto em relação à definição das atribuições nos três níveis de governo (especialmente a divisão de responsabilidades no ensino básico), como em relação à política de financiamento do setor (especialmente a distribuição dos recursos).

Outra questão se relaciona com o nível de descentralização no sistema de ensino. Embora a rede escolar se encontre descentralizada através da consolidação das redes estaduais e municipais, observa-se que os centros de decisão, no que se refere à gestão e financiamento do setor, permanecem centralizados, desarticulados e freqüentemente desaparelhados. As principais dificuldades para implementar a descentralização se devem entre outros fatores: a) à inexistência de informações suficientemente desagregadas para garantir a definição de metas precisas; b) à descontinuidade dos programas, dada a instabilidade política e econômica; c) à inexistência de critérios equitativos para o repasse dos recursos; d) à irregularidade no repasse dos recursos, comprometendo as iniciativas de descentralização dos programas nos estados e municípios; e) à precariedade das estruturas administrativas, refletindo-se na perda de autonomia dos municípios.

Todas estas questões têm colocado, para os diversos agentes diretamente envolvidos com a política educacional, a necessidade de formular respostas para atender aos inúmeros problemas decorrentes do baixo nível de rendimento escolar e da insuficiência de recursos.

## E. O contexto da Municipalização do Ensino no Estado de São Paulo: avanços e limites

A Constituição de 1988 define que os municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e pré-escolar. Dados de pesquisas<sup>79</sup> mostram que 81% dos municípios do Estado de São Paulo mantêm pré-escolas custeadas pela Prefeitura e, em 1987, cerca de 61% da oferta de matrículas do ensino pré-escolar no Estado correspondem à rede municipal. Entretanto, ao se confrontar a oferta com a população escolarizável, constata-se que, na faixa de 2 a 6 anos, a oferta de serviços pré-escolares é insuficiente, já que atinge menos de um terço da população teoricamente escolarizável. Enfatize-se que a distribuição do atendimento é bastante irregular pelos vários municípios.

A partir do início do processo de democratização, com a eleição direta de Franco Montoro para governador do Estado de São Paulo em 1982, dá-se início a um programa de governo que enfatiza aspectos democratizantes na gestão político-institucional. Na área da política educacional, as principais diretrizes enfatizam a descentralização, a participação e a implantação de programas universais. A municipalização, no caso da pré-escola, representou a transferência, para as prefeituras, da responsabilidade pela manutenção e gestão do ensino pré-escolar público. Este programa de descentralização de competências vem sendo gradualmente implantado e se inicia com ações vinculadas ao repasse de recursos financeiros para a execução de pequenos serviços, ampliando-se com a municipalização da pré-escola, em 1983, e com o repasse de recursos para a merenda escolar e a construção de prédios, a partir de 1984.

Em 1986, na gestão Quércia, a implantação do PROFIC - Projeto de Formação Integral da Criança, de alcance bastante limitado, reflete preocupação em reforçar a atuação das prefeituras municipais no atendimento integral a crianças de 2 a 6 anos, com o objetivo de suplementar a merenda escolar e contratar recursos humanos. Esse projeto não se limita apenas ao aspecto pedagógico da preparação para a escolarização, mas procura dar atendimento integral às crianças.

Em 1989 é lançado, em meio a muita polêmica, o Programa de Municipalização do Ensino Oficial. As áreas de atuação do Programa referem-se a construções escolares, reformas e ampliações, manutenção de prédios, material de apoio didático, aperfeiçoamento de pessoal, apoio a eventos escolares, transporte escolar e assistência ao aluno. Cabe à Secretaria Estadual destinar recursos financeiros para a execução do convênio. Até o momento, entretanto, os resultados estão muito aquém do previsto.

---

<sup>79</sup> CEPAM. A Educação nos Municípios Paulistas, 1990.

Em 1990, para o ensino pré-escolar e de 1º grau, apenas 25 municípios têm alta capacidade de atendimento (100% da demanda), representando pouco mais de 4% do total de municípios; 180 municípios têm média capacidade de atendimento (entre 50% e 99% da demanda, representando 31% do total) e 65% dos municípios têm baixa capacidade.

No Estado de São Paulo, a maior parte das matrículas no ensino pré-escolar ocorrem na rede municipal. No programa de educação infantil (creche e pré-escola), a quase totalidade dos gastos provém da receita municipal, sendo mais expressiva nos municípios maiores. No ensino de 1º grau em 1990, 78% das matrículas ocorrem na rede estadual, 10% na rede municipal e 8% na rede particular, sendo que os municípios do interior contribuem com 2,3% da oferta de vagas e, na capital, com 96% dessa oferta. Apenas 57 municípios tinham rede municipal

Em 13 de setembro de 1989, através do Decreto 30.375, o governo do Estado de São Paulo institui o Programa de Municipalização do Ensino. O Programa propõe uma ação integrada e cooperativa do governo do Estado com as Prefeituras. Os principais argumentos para a implantação do Programa estão centrados na necessidade de desburocratização e no aumento da participação da comunidade na educação. Este decreto estabelece, em seu artigo 3º, que a Secretaria fica autorizada a celebrar convênios com os municípios que voluntariamente aderirem ao Programa. Dois instrumentos básicos foram criados para sua operacionalização, a saber: a celebração de convênios entre o Estado e os Municípios (Termos de Cooperação Intergovernamental) e as Comissões de Educação do Município - CEM's.

Nos pequenos e médios municípios, o encaminhamento da municipalização se revela precário, pois estes carecem das condições mínimas necessárias para a sua consecução, tendo em vista o impacto da crise econômica. Os maiores problemas dizem respeito ao ensino de 1º grau, já que apesar da carência de infra-estrutura administrativa e de recursos financeiros, o ensino pré-escolar está sendo equacionado. A principal reclamação se refere à falta de repasse de verbas, uma vez que os pequenos e médios municípios dependem basicamente das transferências estaduais e federais provenientes do Fundo de Participação aos Municípios.

A aprovação da proposta de municipalização foi bastante problemática. As principais resistências vieram da APEOESP - Associação dos Professores do Ensino

Oficial do Estado de São Paulo, com o argumento de que haveria queda no salário dos professores, uma vez que seu poder de articulação seria afetado.

As Comissões de Educação dos Municípios foram formadas após a aprovação do projeto, e seus representantes eleitos pelas respectivas categorias. Elas têm como funções principais a identificação das prioridades locais e o estabelecimento de diretrizes e formas de implementação das propostas de solução das demandas da comunidade local. O principal problema observado desde o início da implantação das Comissões de Educação dos Municípios está relacionado com a distribuição dos recursos. O governo estadual mantém o controle das verbas e estabelece convênios de acordo com suas conveniências. As Comissões são compostas por representantes do Executivo, do Legislativo e da Sociedade civil: pelo Prefeito ou Dirigente Municipal de Educação, um representante da Secretaria de Educação (Delegado ou Supervisor de Ensino), representantes de diretores de escola, de professores e pais vinculados à Associação de Pais e Mestres. A partir da instalação das CEM's, os membros propõem programas locais de ação: construção de escolas, reformas, ampliações, compra de material de apoio didático.

Sem a contrapartida de verbas estaduais, os recursos municipais são insuficientes para cobrir as despesas necessárias à diminuição dos problemas existentes nas escolas estaduais localizadas nos municípios. Verifica-se que existe uma permanente insuficiência de distribuição de recursos, obrigando frequentemente o poder público municipal a suplementá-los para atender às prioridades definidas pelas Comissões de Educação dos Municípios. Isto tem gerado um desconforto entre os membros das Comissões quanto aos resultados da municipalização do ensino oficial. Uma vez que os termos dos convênios não são garantidos em função da imprevisibilidade de recursos orçamentários, a municipalização avançou bem pouco além da assinatura do decreto. Isto se verifica nos relatórios oficiais de várias Comissões de Educação que refletem a profunda frustração do seus integrantes, que não encontram respaldo para a implantação das ações de municipalização do ensino.

O crescimento dos municípios com rede municipal passa de 57 em 1990, para 72 em 1995 e 442 em 1998, representando 68,5% dos municípios paulistas. Dos 645 municípios paulistas apenas 1,4% têm 100% da rede de ensino fundamental municipalizada, 67,1% parcialmente e 31,5% não têm. Isto mostra que o processo de municipalização do ensino ainda se processa com cautela, provavelmente porque em virtude do quadro de déficit público aumenta a desconfiança dos municípios em relação



ao programa de municipalização, na medida em que representam um repasse de encargos aos municípios desproporcional aos recursos transferidos para custeá-los, mas também devido à restrita capacidade institucional dos municípios para a constituição, organização e gestão de suas próprias redes e ao volume de recursos disponibilizados para a assunção de novos encargos, assim como à desconfiança dos municípios em relação à efetiva implementação do FUNDEF ( Mandel, 1999).

## **PARTE II – QUATRO EXPERIÊNCIAS DE DESCENTRALIZAÇÃO DA GESTÃO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO – 1989-1992**

### Introdução

Esta análise é realizada a partir de quatro estudos de caso - São Paulo, Santo André, Itu e Botucatu - que contemplam diferenciadamente no seu ideário político-institucional a questão da participação e da descentralização da política educacional.

Inicialmente, analisa-se o caso de São Paulo que configura uma realidade muito complexa onde a municipalização se verifica efetivamente no ensino de primeiro grau . A segunda análise está centrada em três municípios, um de grande porte na Região Metropolitana de São Paulo - Santo André, e dois em municípios de médio porte situados no interior do Estado - Botucatu e Itu.

O principal argumento que orienta esta pesquisa está centrado na noção de que a participação está em estreita vinculação com o processo de descentralização, sendo um mecanismo essencial para a democratização do poder público e um espaço vital para a construção da cidadania ativa e ao processo de democratização da ação do Estado e das suas práticas institucionalizadoras.

Analisa-se tanto o impacto de ações descentralizadoras e seu significado na constituição de dinâmicas inovadoras na relação gestão local / população usuária, como se verifica o impacto das inovações junto aos distintos setores sociais envolvidos. Está centrada em torno de três aspectos: 1) a dinâmica da política de educação nos Municípios

- propostas e ações da Secretaria Municipal de Educação, a dimensão da rede; 2) a relação Executivo/Legislativo e 3) o papel dos diversos atores no processo de gestão.

Do ponto de vista metodológico foram utilizados dados primários e secundários. Na pesquisa de campo, os instrumentos utilizados foram : 1) levantamento de indicadores sócio-econômicos; 2) levantamento e análise das Propostas e Planos de Governo na área da educação; 3) levantamento dos Projetos de Lei de iniciativa dos poderes Executivo e Legislativo na Educação; 4) levantamento e síntese do material de imprensa local na cobertura da educação e 5) entrevistas com Atores Relevantes do Executivo, Legislativo e Sociedade civil.

## **CAPÍTULO 1: SÃO PAULO: DESCENTRALIZAÇÃO DA GESTÃO MUNICIPAL DA EDUCAÇÃO (1989-1992) - O MUNICÍPIO EXPERIMENTA MUDANÇAS: A FRUSTRAÇÃO DA FALTA DE CONTINUIDADE**

### Contextualização sócio-institucional

Promulgada em 1990, a Lei Orgânica do Município de São Paulo mantém os princípios das Constituições Federal e Estadual para a educação, reafirmando-os como atribuições do Município. Ao definir a “educação como direito de todos”, estabelece os instrumentos e diretrizes que garantem este direito. As inovações introduzidas referem-se ao desenvolvimento de políticas que objetivam a universalização do ensino fundamental e da educação infantil.

O direito à educação é garantido pelo Poder público Municipal através de diretrizes que incluem a participação da comunidade. Para tanto, define-se a criação do Conselho Municipal de Educação, órgão normativo e deliberativo com estrutura colegiada, composto por representantes do Poder público, trabalhadores da educação e da comunidade.

Também estabelece que o Plano Municipal de Educação seja elaborado pelo Executivo em conjunto com o Conselho Municipal de Educação, consultados os órgãos

descentralizados de gestão do sistema municipal de ensino, a comunidade educacional desse sistema, sendo ouvidos os órgãos representativos da comunidade e consideradas as necessidades das diferentes regiões do Município.

A atuação do Município prioriza o ensino fundamental e a educação infantil. A carga horária mínima a ser oferecida é de quatro horas diárias em cinco dias da semana. O ensino fundamental, atendida a demanda, terá extensão de carga horária até se atingir a jornada de tempo integral. O Município deve, através de rede própria, com a cooperação do Estado, prover em todo o território municipal vagas em número suficiente para atender à demanda quantitativa e qualitativa do ensino fundamental obrigatório e progressivamente à da educação infantil.

As responsabilidades e atribuições da gestão municipal são pela integração dos recursos financeiros dos diversos programas em funcionamento e pela implantação da política educacional; pela definição de normas quanto à autorização do funcionamento, fiscalização, supervisão, direção, coordenação pedagógica, orientação educacional e assistência psicológica escolar, das instituições de educação integrantes do sistema de ensino do Município.

Também define como deveres do Município o ensino fundamental gratuito a partir de sete anos de idade, ou para os que a ele não tiveram acesso na idade própria; a educação igualitária, desenvolvendo o espírito crítico em relação a estereótipos sexuais, raciais e sociais nas aulas; cursos; livros didáticos; manuais escolares e literatura.

A garantia da educação, visando o pleno desenvolvimento da pessoa e o preparo para o exercício consciente da cidadania e para o trabalho, é assegurada através de: igualdade de condições de acesso e permanência; direito de organização e de representação estudantil no âmbito do Município. Em relação aos grupos estigmatizados e portadores de deficiência, será dado atendimento especializado aos mesmos na rede regular de ensino e em escolas especiais públicas, visando garantir-lhes o acesso a todos os benefícios conferidos à clientela do sistema municipal de ensino, provendo sua efetiva integração social.

Quanto ao financiamento, o Município segue as disposições da legislação federal, determinando que serão aplicados anualmente no mínimo 30% da receita resultante de

impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e da educação infantil.<sup>80</sup>

A legislação municipal também determina que a lei do Estatuto do Magistério disciplinará as atividades dos profissionais do ensino, sendo que as disposições relativas a controle público/ participação social determinam que será assegurada a gestão democrática na forma da lei nas unidades escolares.

---

<sup>80</sup> Artigo 212, inciso 50 da Constituição Federal.

## A. O desafio de implementar uma proposta inovadora na Secretaria Municipal de Educação

A chegada do Partido dos Trabalhadores à frente da administração municipal em 1989 gerou um forte clima de inquietações e expectativas em todos os estratos sociais, manifestado de forma mais intensa, por um lado, nos setores que respaldaram a eleição da prefeita Luiza Erundina como representante de uma proposta democrática e popular e, por outro, nos setores conservadores, que apostaram no caos e na ingovernabilidade.<sup>81</sup>

. Na eleição de 1988, o PT é vitorioso em 35 municípios além de São Paulo, dentre os quais diversas cidades importantes do Estado de São Paulo como Campinas, Santos, São Bernardo do Campo, Santo André, Diadema, e capitais como Porto Alegre e Vitória.

O grande desafio que se colocava desde o início da gestão, era o de administrar uma cidade com mais 9 milhões de habitantes, tendo como objetivo a democratização da administração municipal, a ruptura com os velhos padrões de se fazer política e a inovação da dinâmica político-administrativa. Face ao contexto de dramática escassez de recursos, o processo assume características complexas e contraditórias quando se pensa a relação entre oferta restrita e demanda social ampliada. Nesse sentido, o desafio era de formular uma engenharia institucional que permitisse, simultaneamente, garantir um discurso de transparência administrativa, equacionar as demandas e assegurar formas de participação em projetos inovadores. Se este cenário parecia mais perto da utopia, o que se colocava como necessidade concreta era não frustrar expectativas, somado ao controle dos processos de radicalização, tanto dos setores conservadores como dos mais excluídos, passíveis de manipulação político-ideológica. A vitória do Partido dos Trabalhadores (PT) no município de São Paulo representou uma novidade histórica pelo seu alcance nacional, enquanto conquista do governo da maior metrópole brasileira por um partido de esquerda, com o apoio de um amplo movimento social-popular, enquanto ator relevante no cotidiano urbano, uma vez que o contingente maior de votos veio das áreas pobres da periferia.

---

<sup>81</sup> Diversos trabalhos abordam a gestão Luiza Erundina (1989-1992) à frente da prefeitura de São Paulo: Jacobi, 1989, 1991, 1992, 1994, 1995; Couto, 1995; Kowarick e Singer, 1993; Keck, 1991.

A concepção de participação popular na administração Luiza Erundina é parte componente de uma estratégia de ampliação de sua base social e política, que visa fortalecer uma forma de governar a cidade introduzindo novos atores, integrando a população excluída e segregada da cidade a um processo democrático de gestão. O marco de referência está dado pela enorme desigualdade sócio-econômica entre as classes sociais, pelo vazio de instituições sociais e políticas, pelos problemas de representação política e pela necessidade de avanços não só na democratização das relações sociais, mas principalmente na consolidação da cidadania social.

A questão da participação encerrava um conjunto de interrogações que só podiam ser respondidas pela ativação de uma engenharia institucional que tinha, como uma de suas referências, a experiência acumulada pelos diversos movimentos sociais que traziam, implicitamente, uma visão de participação na forma de democracia direta ou de participação entre iguais. Um dos grandes desafios era romper com a prática do clientelismo e da troca de favores, embora não se pudesse escamotear que a grande maioria das organizações sociais, ou é relativamente frágil, ou extremamente especializada, e que a população em geral tende a estabelecer relações individuais e diretas com a administração.

A preocupação do Executivo com a participação estava relacionada com a possibilidade de que o espectro mais abrangente da população pudesse vir a influenciar o processo decisório. Existiam vários fatores que tornavam necessário desenvolver mecanismos de participação complementares aos partidos, em virtude da multiplicação e especialização das funções das instituições representativas e da complexidade crescente da sociedade. Além disso, a representação política não garantia a representação dos interesses especiais, setoriais ou territoriais, assim como era fundamental incorporar-se a noção de que existem grupos sociais que dispõem de menos recursos econômicos, culturais ou políticos, para os quais a existência de canais de participação democrática pudesse vir a facilitar sua intervenção na vida política e estimular seu desenvolvimento coletivo.

A questão que se colocava era como a Administração poderia manter sua credibilidade face àqueles setores que esperavam a resolução imediata dos seus problemas exercendo desmedida pressão. Como as decisões sempre foram tomadas de forma centralizada e verticalizada, o desafio da descentralização e do crescimento da participação cidadina centrava-se no fortalecimento dos espaços de poder local. Na medida em que descentralizar significa ceder poder a uma unidade inferior, o que

representa basicamente dotar de competências e meios os organismos intermediários para que possam desenvolver sua gestão de maneira mais eficaz e próxima dos cidadãos, isto implicava em definir mais objetivamente o modelo de descentralização através do qual se governa e quais os reais espaços de participação dos cidadãos.

## B. A complexa relação Administração – Cidadãos: a participação em questão

A concepção de participação popular na administração da cidade de São Paulo era parte componente de uma estratégia de ampliação da sua base social e política para fortalecer uma forma de governar a cidade introduzindo novos atores - identificados com a população excluída e segregada da metrópole - no processo de gestão.

A formulação dos principais pressupostos desta lógica de ação político-administrativa apontava para a concretização de um novo patamar de realização da cidadania, centrado na democratização das informações e no estímulo à criação de canais democráticos institucionais.

A política de participação não consegue atingir satisfatoriamente os pressupostos da sua formulação em virtude de entraves internos e externos à dinâmica administrativa, provocando um certo nível de frustração de expectativas de alguns setores mais engajados dentro de uma concepção de cidadania ativa.

A reflexão sobre a participação na cidade de São Paulo traz à tona a análise dos temas da democratização da gestão em ordens políticas marcadas por ambigüidades, contradições, diversidades de projetos e pluralidade de vontades. Tem-se, como marco de referência, a enorme distância socioeconômica entre as classes sociais, o vazio de instituições sociais e políticas, os problemas da representação política e a necessidade de avanços reais não só no plano da democratização das relações sociais mas, principalmente, na consolidação da cidadania social.

Um primeiro tema está relacionado com as expectativas dos setores populares e a distância entre os propósitos de uma participação ampliada da população na gestão e as dificuldades para concretizar tal objetivo. Apesar das suas iniciativas, a administração não consegue a abertura de canais regulares de participação em escala significativa. Além disso, os condicionantes da participação dos setores populares no Brasil, a cultura política

e a sua fragilidade, do ponto de vista organizacional e institucional, reforçam um certo nível de frustração.

Na medida em que a vitória nas eleições se concretizou pelo significativo apoio dos movimentos populares, estava implícito que um dos sustentáculos da gestão seria o relacionamento intenso e recíproco, bem como o respaldo desses movimentos às políticas e ações de governo.

Dado que a plataforma político-eleitoral e o programa de governo defendido na campanha se baseavam numa proposta democrática e popular de governo, compreendendo um compromisso de inverter prioridades, reorientando os investimentos públicos de modo a atender prioritariamente as necessidades e os direitos sociais da população, além de garantir uma participação efetiva nas decisões de governo e no controle e fiscalização da ação governamental, colocava-se o desafio de assegurar um elevado grau de legitimidade junto aos setores que são alvo prioritário da Administração. Entretanto, dado o profundo desarraigo da maior parte da população em relação às práticas participativas, também era necessário criar a engenharia institucional para dinamizar as práticas participativas.

Esta questão se reveste de uma enorme complexidade e marca a existência de uma forte tensão face à retórica partidária na busca de uma permanente afirmação dos princípios programáticos do partido<sup>82</sup>, além dos conflitos permanentes com as tendências do PT contrárias aos rumos da administração, que acham que esta não estaria apoiando os grupos e movimentos de reivindicação na periferia, abandonando o programa e os princípios do partido. De um lado, os setores da base de apoio do partido se frustram com a não concreção do ideário programático e colocam a necessidade de uma forte alteração nos rumos do governo municipal, ativando a capacidade de organização dos movimentos; e de outro, a administração procura definir de forma cada vez mais clara os limites de competência e a diferença de papéis na medida em que a eleição presidencial de 1989 é colocada pelo partido como questão prioritária. As divergências se explicitam na medida em que se contrapõem de um lado a pressão do partido de mostrar resultados num ano eleitoral e de outro a estratégia da administração de viabilizar organizacionalmente a gestão. A prioridade da campanha, em detrimento da ação responsável à frente do governo local, fazia parte de uma estratégia que colocava a necessidade de garantir o sucesso das administrações petistas e segundo Couto (1995) se justificava pela preponderância conferida pelo PT à conquista do governo central em

---

<sup>82</sup> O livro *Modo Petista de Governar* (1992) representa um exemplo desta visão do partido sobre a gestão municipal.



relação às prefeituras baseado na premissa, de que qualquer mudança efetiva requer o controle do centro do aparato estatal.<sup>83</sup> Isto foi provocando um aprofundamento das diferenças quanto à forma de gerir a cidade, como resultado de uma contradição que se explicita em torno das resoluções tomadas no partido, e que nem sempre são aceitas e/ou assimiladas pela Administração, criando-se focos de tensão e desentendimento<sup>84</sup>.

Em relação a essa questão existem duas óticas que se contrapõem. A primeira, que define como objetivo estratégico, a construção de embriões de poder popular que se desdobram taticamente no incentivo à participação e à organização popular. Nessa perspectiva, a crítica dos setores mais engajados é quanto à limitada repercussão das ações governamentais e à necessidade de formulação de estratégias que ampliem o nível de participação. Além disso, a retórica partidária da campanha eleitoral e do início de gestão, com o estímulo e apoio à criação de Conselhos Populares, autônomos e independentes do Estado e dos partidos, e sob direção e controle da própria população e com o poder de interferir nas decisões políticas da administração municipal; são vistas como instrumentos indispensáveis na luta pela democratização do aparelho estatal. Contudo, isso cria uma referência contraditória de participação.

Esse fato vai se explicitar com o passar do tempo, na medida em que a Administração se recicla em face da questão dos Conselhos Populares, mostrando tratar-se de formas totalmente autônomas que independem da dinâmica organizacional do Executivo. O tema da participação passa a ser tratado de uma forma cada vez menos voluntarista, marcadas as diferenças que existem na própria dinâmica implantada pelas políticas setoriais.

O Executivo municipal desenvolve um conjunto de práticas participativas diversificadas, com a intenção de reduzir ao máximo o voluntarismo, o espontaneísmo e a aleatoriedade das mesmas, propondo formas mais permanentes de interação. As experiências se consolidam, mas não conseguem massificar a participação, principalmente em virtude da fragilidade dos mecanismos de comunicação e informação, sendo desenvolvidas sobretudo nas áreas de Educação, Saúde, Habitação e Bem-Estar.

Para a administração, ficou cada vez mais presente que a consolidação de instâncias de participação decorria de um longo e complexo processo de fortalecimento de uma engenharia institucional que contemplasse a maioria da população.

---

<sup>83</sup> As resoluções do 4º Encontro Municipal do PT-SP explicitam tratar-se “do centro da tática do PT este ano”

<sup>84</sup> Couto (1995) desenvolve no capítulo III -Assumindo o Governo, Enfrentando o Partido uma detalhad análise e reflexão em torno do tema.

### C. A Educação no Município de São Paulo entre 1989 e 1992

Neste contexto de ampliação de cidadania, a experiência da Secretaria Municipal de Educação se configura como importante espaço para uma reflexão sobre o desafio de inovar no processo de gestão.

A rede escolar localizada no município é distribuída por três esferas básicas de competência: municipal, estadual e particular. Em 1992, as matrículas no ensino fundamental nas três redes de ensino alcançavam 1.832.970 crianças e jovens de 7 a 19 anos, sendo que 87% desta população têm atendimento garantido. O atendimento predominante é dado pela rede estadual, que cobre 57% da demanda; a municipal participa com 25% das crianças e jovens matriculados e os restantes 18% são cobertos pela rede particular.

Quanto ao ensino pré-escolar, as três redes atendem apenas 32% da população em idade adequada, ou o equivalente a 252.022 crianças, matriculadas em escolas estaduais, municipais e particulares, para uma população estimada em 771.003 crianças de 4 a 6 anos. A rede municipal participa com 21% dos matriculados. Em números absolutos, são atendidas 161.175 crianças, quando, por dever constitucional, dever-se-ia oferecer vagas para as 518.981 crianças não atendidas por qualquer outra rede.

A Prefeitura dispunha de um terço do total de escolas públicas existentes na cidade para atendimento no ensino fundamental; sendo também responsável pelo atendimento de 96% das crianças em escola pública infantil no Município. O Estado era o principal responsável pela oferta de ensino fundamental na cidade de São Paulo, tendo sido definida para a Prefeitura uma política de atendimento à demanda da ordem de 33,3%. Quanto à pré-escola, cabe ao Município a maior responsabilidade pelo seu atendimento.

Em 1989 a Secretaria Municipal de Educação (SME) administrava 540 escolas, com uma estrutura administrativa que absorvia o equivalente a 35% dos funcionários da Prefeitura. A rede escolar municipal atendia a 650 mil alunos em 1989. Levando-se em conta as faixas de ensino obrigatório previstas na Constituição, estima-se que cerca de 868 mil crianças e jovens estavam excluídos da educação pré-escolar e do ensino fundamental. Verifica-se também que a clientela atendida nas escolas é constituída, na sua maioria, por uma população com baixa renda.<sup>85</sup>

A estrutura da SME até então era formada pelo Gabinete, pelo seu órgão intermediário - a Superintendência Municipal de Ensino (SUPLEME), responsável pela manutenção e operação das escolas, inclusive pela coordenação das atividades pedagógicas, contando com um setor próprio (Departamento de Planejamento - DEPLAN) - e pelas Delegacias Regionais de Ensino (DREMs), que estabeleciam a base de comunicação com as escolas. No primeiro ano de governo, a merenda e saúde escolar foram integradas às suas áreas de competência (Secretarias de Abastecimento e Saúde) e as Delegacias de Ensino foram extintas. A substituição das DREMs pelos Núcleos de Ação Educativa (NAEs) consistiu numa das primeiras medidas que definiram o perfil da nova gestão. O Plano de Governo da Secretaria é composto por quatro diretrizes centrais: democratização da gestão, democratização do acesso, nova qualidade do ensino e alfabetização de jovens e adultos.

#### D. Princípios norteadores da gestão

##### 1. Democratização da gestão

De 1989 a 1991 foram sendo criadas condições estruturais que possibilitaram uma alteração profunda no ensino fundamental. Em 1989, inicia-se o Movimento de Reorientação, que abrange toda a rede municipal de ensino e tem como pressuposto romper com a seriação estanque no 1º grau. Estas mudanças foram sendo implantadas dentro de uma concepção que integra a recuperação das escolas, o trabalho com a população usuária e com a comunidade, a política de valorização dos professores e sua formação permanente.

---

<sup>85</sup> A renda média familiar apurada é inferior a 6 salários mínimos, conforme consta no documento “Caracterização da Clientela das Escolas de Educação Infantil e Escolas de Primeiro Grau da Rede Municipal de Ensino”- DEPLAN/SME, 1985.

Na busca da criação de condições mais adequadas foi elaborado o novo Regimento Comum das Escolas<sup>86</sup>, que entra em vigor no ano de 1992. Este se apoia numa concepção de escola “flexível, democrática e autônoma”, propôs uma organização escolar regida pelos princípios de “continuidade, flexibilidade e articulação” com particular ênfase nas séries iniciais, visando criar as condições necessárias para a implantação de um regime de ciclos para todo o ensino fundamental.

O Regimento normatiza todos os aspectos relacionados à dinâmica escolar e centra-se em alguns pontos básicos: a gestão democrática (a ser exercida através do Conselho de Escola), uma nova concepção de currículo (e de conhecimento) -- que se deu através da implantação dos ciclos --, e a revisão do processo de avaliação. A implantação dos ciclos, a partir de 1992, implica a substituição das séries anuais por três ciclos para o ensino fundamental. Desta forma, a reprovação, mais freqüente nas 1ª e 5ª séries, reduz-se substancialmente, restringindo-se às passagens intermediárias entre o ciclo inicial e o final. Também fornece os princípios e as normas orientadoras para a gestão de cada unidade escolar, abrindo condições para que educadores, pais e alunos definissem as bases de funcionamento através dos Conselhos de Escola. A criação dos Conselhos de Escola e o estímulo à produção de projetos pedagógicos próprios, por outro lado, se articula com a redefinição da função da escola e com a superação da discriminação social, que não se resume à reprovação e desistência do aluno, mas ao próprio estigma do fracasso escolar.

No âmbito do Regimento Comum, deve-se destacar o Plano Escolar, que tem por objetivo contribuir para consolidar as principais decisões da escola em seus múltiplos aspectos, desde sua organização administrativa e o cronograma de atividades, até as propostas pedagógicas e critérios de avaliação, envolvendo sempre a participação paritária entre professores, especialistas (direção, coordenação pedagógica), funcionários, pais e alunos. Ao definir a obrigatoriedade de um número de pais e alunos equivalente ao número de representantes da equipe escolar, esse documento acaba por se constituir como expressão coletiva da comunidade escolar e elo de ligação com as outras instâncias de representação no governo. O Regimento também estabelece as normas a serem adotadas para enfrentar os problemas básicos do ensino fundamental: o acesso e a permanência dos alunos na escola; formula a reorganização do ensino

---

<sup>86</sup> O novo Regimento é submetido à aprovação do Conselho Estadual de Educação de São Paulo, que o aprovou provisoriamente em dezembro de 1991 e definitivamente em julho de 1992.

fundamental - regular e supletivo - em ciclos, e estipula diretrizes e princípios para a organização curricular.

Segundo a administração, a ruptura com o regime de seriação não busca diminuir artificialmente os índices de retenção ou de evasão - pois estes de fato vinham decrescendo entre 1989 e 1991, mas tem como pressuposto a construção de uma escola que “rompe com as práticas de seletividade, exclusão social e autoritarismo”. O ensino fundamental é estruturado em dois ciclos: inicial (antigos 1ª, 2ª e 3ª séries) e final (antigas 7ª e 8ª séries). A organização em ciclos tem por objetivo “assegurar ao educando a continuidade no processo ensino-aprendizagem, respeitando seu ritmo e suas experiências de vida”, e a avaliação se dá de forma contínua, possibilitando a constante revisão da ação educativa.

Os dados apresentados em relação à evasão e repetência, revelam o impacto das transformações implantadas pela gestão. Do total de alunos matriculados em 1988 no 1º grau - 421.526 -, ficaram retidos 87.584, ou seja, 22,5%, e 24.343 abandonaram a escola (6%); estes índices caem para 12,30% e 5% em 1991( Tabelas I e II). Os dados referentes à reprovação e evasão em períodos anteriores à gestão Luiza Erundina mostram que, em 1980, quase 40% dos alunos eram reprovados ou se evadiam logo no 1º ano. Em 1988, este percentual cai para 35% e, no final de 1991, para 27%. Nos alunos da 5ª série, em 1980 o índice de reprovação e evasão era de 39%; em 1988 permanece praticamente estável (38%) e, no final de 1991, cai para 24%. Quanto ao aproveitamento escolar no ensino fundamental como um todo, houve um ganho da ordem de 13%, se comparados os dados de 1980 aos de 1991.

A despeito do empenho da gestão em democratizar o acesso de crianças e jovens à escola pública, as estatísticas mostram que os investimentos em construções, reformas e ampliações realizados no período foram insuficientes para atender às enormes carências da população. Os dados indicam que 61% da população escolarizável na faixa de 4 a 6 anos e 18% na faixa de 7 a 14 anos estão fora da escola.

TABELA I

Secretaria Municipal de Educação, Ensino Fundamental Regular.  
Percentual de Retenção, 1980 a 1991

| Série | 1980 | 1985 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 |
|-------|------|------|------|------|------|------|
|-------|------|------|------|------|------|------|

|             |       |       |       |       |       |       |
|-------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 1ª          | 36,73 | 27,31 | 30,11 | 26,91 | 25,71 | 22,00 |
| 2ª          | 22,34 | 17,83 | 20,92 | 18,76 | 17,00 | 12,04 |
| 3ª          | 19,38 | 17,29 | 17,80 | 16,12 | 14,10 | 9,19  |
| 4ª          | 12,98 | 13,67 | 15,51 | 13,93 | 11,17 | 6,07  |
| Nível I     | 24,63 | 19,89 | 21,90 | 19,70 | 17,65 | 12,75 |
| 5ª          | 31,34 | 32,45 | 31,24 | 29,45 | 26,68 | 16,19 |
| 6ª          | 30,24 | 30,19 | 25,68 | 23,33 | 21,95 | 12,45 |
| 7ª          | 24,88 | 22,08 | 18,05 | 16,69 | 16,52 | 8,85  |
| 8ª          | 11,48 | 9,89  | 7,39  | 7,09  | 7,90  | 2,84  |
| Nível II    | 26,49 | 26,58 | 23,80 | 22,11 | 20,52 | 11,56 |
| Total Geral | 25,25 | 22,19 | 22,55 | 20,54 | 18,69 | 12,30 |

Fonte: Secretaria Municipal de Educação do Município de São Paulo, 1991

TABELA II

Secretaria Municipal de Educação, Ensino Fundamental Regular.  
 Percentual de Evasão, 1980 a 1991

| Série | 1980 | 1985 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 |
|-------|------|------|------|------|------|------|
| 1ª    | 5,70 | 4,47 | 6,28 | 5,87 | 6,09 | 6,17 |
| 2ª    | 3,35 | 2,68 | 3,14 | 3,17 | 2,62 | 2,68 |
| 3ª    | 3,47 | 2,92 | 3,12 | 3,16 | 2,88 | 2,54 |
| 4ª    | 3,56 | 3,28 | 3,72 | 3,80 | 2,97 | 3,00 |

|             |      |       |      |      |      |      |
|-------------|------|-------|------|------|------|------|
| Nível I     | 4,19 | 3,43  | 4,24 | 4,15 | 3,79 | 3,69 |
| 5ª          | 9,81 | 11,19 | 9,68 | 9,74 | 8,73 | 9,08 |
| 6ª          | 9,83 | 10,70 | 8,56 | 9,17 | 7,98 | 8,25 |
| 7ª          | 9,23 | 10,09 | 8,38 | 8,46 | 7,79 | 7,79 |
| 8ª          | 5,54 | 7,06  | 5,33 | 6,40 | 5,96 | 5,93 |
| Nível II    | 9,03 | 10,28 | 8,54 | 8,87 | 7,93 | 8,11 |
| Total Geral | 5,87 | 5,90  | 5,77 | 5,87 | 5,34 | 5,43 |

Fonte: Secretaria Municipal de Educação do Município de São Paulo, 1991

Quanto à valorização dos profissionais, os recursos destinados ao pagamento de pessoal foram elevados em 40% em relação ao período 1986/1988, e os educadores conquistaram o direito à profissionalização através da promulgação do Estatuto do Magistério. Decorridos mais de dois anos entre sua elaboração, discussão com as entidades sindicais e busca de condições econômicas mais favoráveis, o Projeto de Lei para o Estatuto foi encaminhado à Câmara Municipal dos Vereadores ao final de 1991. Foram realizadas 112 rodadas de negociação envolvendo sindicatos, vereadores e Executivo Municipal, e sua aprovação se deu em junho de 1992.

O Estatuto do Magistério Público Municipal permite a continuidade dos projetos de Formação Permanente, de Reorientação Curricular e do Trabalho Coletivo na Escola em bases muito mais avançadas.

#### a. Instrumentos para a Democratização da Gestão - a Reorganização Administrativa

A partir de 1989, a Reorganização Administrativa da Secretaria Municipal de Educação definiu que a melhoria do ensino público municipal deveria implicar mudanças na relação inter-escolas e escola-população, notadamente a democratização da gestão acompanhada pelo estímulo à participação com o objetivo de criar instâncias de decisões locais e regionais. Criam-se também Conselhos e instituem-se fóruns que expressam as diferentes tendências da sociedade civil.

A reestruturação criou três Colegiados de caráter deliberativo: Central, Intermediário e Local, que correspondem aos níveis de decisão existentes na estrutura da Secretaria. O Colegiado Central reúne os representantes do gabinete e os do Colegiado Intermediário, que é composto pelo representante da Coordenadoria dos Núcleos de Ação Educativa (CONAE) e pelos representantes dos Núcleos de Ação Educativa (NAEs), além de um membro da Assessoria Técnica de Planejamento (ATP), que pertence ao Gabinete.

A transformação das antigas Delegacias de Ensino em Núcleos de Ação Educativa (NAEs) é um dos alicerces da proposta de descentralização empreendida pela Secretaria Municipal de Educação, permitindo uma relação mais direta com a sociedade civil. As Delegacias de Ensino atuavam fundamentalmente como órgãos de fiscalização, enquanto que os NAEs têm uma concepção voltada à ampliação do nível de autonomia das escolas a partir de uma dinâmica regionalizada. Os NAEs funcionaram como unidades de apoio em cada uma das dez regiões, cumprindo basicamente duas funções: uma primeira, relacionada com as práticas e conceitos pedagógicos, e uma segunda relacionada com a democratização do acesso à informação. Mas, além disso, os NAEs também acompanham, controlam e avaliam o desenvolvimento das atividades e do cotidiano da escola numa concepção interativa; sendo que as transformações implantadas têm gerado resultados diferenciados.

O que confere um caráter inovador aos NAEs é sua atuação como unidades de apoio pedagógico numa perspectiva regionalizada e participativa representada pelos Colegiados de Representantes de Conselho de Escola (CRECEs). Este canal de participação tem como objetivo garantir que a base, ou seja, os Conselhos de Escola, desenvolvam uma ação mais interativa e eficaz com os Colegiados Intermediário e Central. As propostas deliberadas neste fórum constituíam a base para a definição das prioridades educacionais através de duas instâncias de decisão: o Colegiado Intermediário e o Central.

Na unidade escolar foi criado o Conselho de Escola, que reúne representantes dos pais, alunos e educadores e representa, segundo os responsáveis pela administração municipal, a base da proposta de gestão democrática. O objetivo é assegurar sua plena consolidação como órgãos deliberativos e o crescimento do seu poder de decisão sobre as questões estruturais e pedagógicas das escolas. Em 1991, praticamente todas as escolas da rede municipal de ensino possuíam seus Conselhos, eleitos no início do ano e representando um contingente de mais de 9.000 pessoas, que se reúnem periodicamente nos dez NAEs do Município para debater os problemas das suas escolas.



O Colegiado Intermediário reunia representantes dos CRECEs, as principais assessorias e coordenadores dos NAEs e Coordenadoria dos NAEs (CONAE), incluindo-se a Diretoria de Orientação Técnica (DOT). O Colegiado Central, por sua vez, reunia os Coordenadores de cada um dos órgãos internos (NAEs/CONAE-DOT), membros da Assessoria Técnica do Gabinete e o Secretário.

Tem-se portanto três níveis de decisão: o local, que corresponde à unidade escolar; o regional, que congrega os dez NAEs, a Coordenadoria dos Núcleos (CONAE) e a Diretoria de Orientação Técnica (este segundo nível estrutural de decisão constitui o Colegiado Intermediário); e o central, que reúne o Gabinete da Secretaria, a Assessoria Técnica e de Planejamento e a Coordenadoria dos NAEs. A cada um deles corresponde um Conselho: na unidade escolar, o Conselho de Escola; nos NAEs/CONAE, os CRECEs; e no nível central, o Conselho Municipal de Educação, que, conforme previsto no artigo 200 da Lei Orgânica Municipal, deverá ter caráter deliberativo e normativo.

Esta política de democratização da gestão está consubstanciada em três princípios básicos - participação, descentralização e autonomia, e o desafio fundamental é o de reorganizar a dinâmica de atuação do poder público.<sup>87</sup>

No âmbito de sua proposta de reorganização territorial/administrativa e decisória, a partir de 1991 a Secretaria Municipal de Educação cria uma unidade orçamentária em cada NAE, com o objetivo de proporcionar autonomia financeira às escolas. Os NAEs passam a receber verbas próprias, obtendo melhores condições e recursos para implantar e desenvolver os projetos escolares. O aumento da autonomia financeira das escolas representa a possibilidade de acesso direto a recursos necessários para a solução de pequenos problemas de manutenção dos prédios sem depender de instâncias burocráticas. Apesar dos avanços, a avaliação da gestão foi de que ainda não se atingiu um nível satisfatório de socialização das informações; como resultado, freqüentemente as verbas foram geridas sem muita deliberação nos Conselhos de Escola.

Esta proposta tem como pressuposto o redimensionamento das atribuições e uma nova concepção de planejamento capaz de ampliar a autonomia das escolas, no entendimento de que esta autonomia está vinculada à garantia de que elas, integradas a partir dos Conselhos de Escolas, deliberem sobre o ensino e a educação em curso na

---

<sup>87</sup> Estas diretrizes estão explicitadas na proposta de Reforma Administrativa e Descentralização enviada pelo Executivo ao Legislativo em maio de 1991 e que não foi aprovada durante a gestão. Tratava-se de uma nova organização da cidade, ou seja, de um processo de regionalização política do município baseado na territorialização do governo em Subprefeituras, possibilitando aproximar o processo decisório da população e encurtar os circuitos de demanda, negociação e decisão para a implantação das ações governamentais.

região ou microrregião a que pertencem. Isto pressupõe, por um lado, que elas tenham informações de tal forma globalizadas que lhes possibilitem tomar decisões mais abrangentes sobre o processo educacional e, por outro, que tenham condições de discutir coletivamente seus problemas e necessidades para que possam exercer este direito.

A democratização da gestão educacional está centrada na consolidação do papel aglutinador dos Conselhos de Escolas e dos Conselhos Regionais dos Conselhos de Escolas (CRECEs) como unidades deliberativas e co-responsáveis pela definição das ações educativas e da política educacional no Município. A partir do reconhecimento das necessidades dos Conselhos de Escolas são definidas as diretrizes de planejamento. Existe uma definição prévia de algumas etapas que delimitam essa ação. O primeiro momento é o reconhecimento e a consulta quanto às necessidades; isto se dá através da discussão e deliberação sobre as prioridades, que se traduzem em propostas orçamentárias. A partir do Plano de Escola que cada NAE, estrutura em conjunto com cada Colegiado de Representantes de Conselho de Escola, define-se um Plano Regional de Educação. Ao órgão central e ao Conselho Municipal competem a definição do Plano Municipal, que resultará da sistematização das propostas e formulações apresentadas nos Planos Regionais.

Ao definir a unidade escolar como centro do processo que desencadeia um conjunto de articulações e decisões colegiadas, a Secretaria Municipal de Educação estabelece uma interação entre dois pólos: de um lado, as propostas definidas nos Conselhos de Escola (CEs) e priorizadas em fóruns entre as regiões; de outro, as propostas dos NAEs em termos de diretrizes. A concepção dessa proposta fundamenta-se na lógica de ação direcionada da base para cima, reforçando os CEs como instâncias de organização coletiva da escola. Nestes Conselhos e através de seus representantes, toda a comunidade escolar tem garantida a possibilidade de tomar decisões relativas às prioridades político-educacionais e administrativas da escola, no marco das diretrizes da Secretaria Municipal de Educação. Estas prioridades eram registradas nos planos das escolas e compatibilizadas nos CRECEs, com o objetivo de traduzir-se em prioridades orçamentárias dos Planos Regionais de Educação, como auxiliares na definição da participação popular por educação formulada nos documentos oficiais da Secretaria.

A proposta também enfatiza que o Plano Regional deve ser visto como instrumento de integração e articulação população/administração, no intuito de ampliar o nível de democratização do acesso, possibilitando que alunos, pais e comunidade participem do processo de escolha das prioridades, tendo em vista tratar-se de recursos sempre

escassos e que precisam ser negociados entre as diversas regiões. Nesse processo, a comunidade atuaria não apenas como prestadora de serviços, mas como interlocutora e gestora de políticas voltadas para interesses coletivos, buscando reduzir, na medida do possível, os aspectos fisiológicos e paternalistas freqüentemente implícitos em projetos participativos.

Previa-se inicialmente informar as escolas sobre os investimentos historicamente realizados pela Secretaria. Estas informações subsidiariam a definição de prioridades dos diversos conselhos de escola de cada região, depois condensadas em Planos Regionais. Após o retorno das propostas que efetivamente seriam incluídas na versão final do Orçamento da Prefeitura, dava-se início a uma segunda fase de discussão. O governo tinha uma expectativa muito grande em relação a este processo, pois esperava-se que os cortes eventualmente efetuados pela administração fossem assumidos pelos CRECEs como resultado de uma política que estava sendo formulada e consolidada com o respaldo do conjunto das escolas.

Entretanto, até o final da gestão os assuntos relacionados ao orçamento continuaram restritos à equipe técnica responsável pela execução orçamentária, constituindo-se em tema abstrato para a comunidade envolvida. Esta dificuldade se evidenciava pelo fato de que os NAEs, pela ausência de infra-estrutura adequada, não operacionalizavam os recursos próprios. As despesas dos NAEs restringiam-se, grosso modo, àquelas executadas através do regime de “adiantamento direto” (não envolvendo processo licitatórios) e destinadas à aquisição de materiais de rotina e pequenos reparos nas escolas. Por outro lado, a maior parte dos recursos continuava centralizada no CONAE, que era responsável pela operação e manutenção das escolas.

Estas questões da descentralização não se restringiam apenas à Secretaria da Educação, estendendo-se para outros setores da administração municipal. Se considerarmos a capacidade de intervenção e operacionalização da máquina administrativa, observa-se que todo o aparato institucional está montado de forma a centralizar as decisões relacionadas aos investimentos financeiros de maior porte. Como exemplo, observam-se as tensões existentes na relação entre as empreiteiras e as instâncias da administração responsáveis pelo gerenciamento das obras. Por ocasião das construções e reformas de escolas, as empreiteiras raras vezes obedeciam ao cronograma previsto, ao mesmo tempo em que a administração não estava capacitada para exercer pressão sobre elas.

Ao mesmo tempo, as Plenárias Populares ampliavam as discussões em torno de temas mais gerais: a elaboração do Estatuto do Magistério (envolvendo a questão salarial e condições de trabalho), a instituição do Conselho Municipal de Educação, as prioridades orçamentárias, o atendimento à demanda.

Além das três instâncias de deliberação, existem os Colegiados Ampliados, que reúnem representantes de todos os níveis de decisão no intuito de referendar decisões relativas à política mais global da SME. Também foram constituídos dois tipos de Fóruns de Participação Popular : Os Formais são compostos pelo Conselho de Escola, o Conselho Municipal de Educação e o Fórum dos Movimentos de Alfabetização de Jovens e Adultos; e os Fóruns Informais de Participação Popular.

Os Fóruns Formais possuem estatuto legal, reúnem-se periodicamente, sua representação é formalizada a nível institucional e têm caráter deliberativo. No caso dos Conselhos de Escola, houve muitas dificuldades para sua consolidação como fóruns nos quais a população tem participação efetiva. As razões variam desde a sua apropriação por setores da população que usam estes Conselhos para legitimar suas próprias decisões, até uma real incapacidade das escolas se organizarem. Considerando-se que no Brasil praticamente não existe uma tradição de organização política, a dinamização de uma efetiva e inovadora proposta participativa não só é lenta, como enfrenta empecilhos e constrangimentos de caráter político e administrativo.

Já os Fóruns Informais de Participação Popular não têm estatuto legal e são espaços onde a população se organiza de forma assistemática para reivindicar atendimento escolar, melhores condições de ensino e outras demandas. Estes fóruns vão desde Plenárias Populares até reuniões de pequenos grupos nos NAEs para resolver ou debater problemas que surgem entre a escola e a comunidade, tais como as depredações de prédios escolares, brigas entre quadrilhas - especialmente quando alguns de seus componentes são alunos , e os confrontos, por vezes à mão armada, que ocorrem nas escolas.

## 2. Democratização do Acesso

O maior déficit de vagas na rede pré-escolar e a ausência de uma efetiva contrapartida de recursos dos governos estadual e federal foram dois fatores estratégicos

na definição das prioridades do governo municipal em relação a uma de suas principais diretrizes: a “democratização do acesso”.<sup>88</sup>

A adoção pela Secretaria Municipal da “democratização do acesso” implica um posicionamento claro em relação ao governo estadual, no campo das atribuições: “...a posição central adotada pela Secretaria convergia para o atendimento integral do ensino pré-escolar, assumido como uma responsabilidade do município, e pelo atendimento de 1/3 da demanda do ensino fundamental...”.<sup>89</sup>

Quando do início da gestão Luiza Erundina, em janeiro de 1989, a rede municipal contava com 650 escolas. Destas, 639 funcionavam em prédios da Prefeitura, sendo que 60% deles necessitavam de melhoria nas condições físicas e 14 escolas foram interditadas desde o início por não oferecerem condições de segurança para os alunos. Outras 11 escolas ocupavam espaços alternativos cedidos pela comunidade e, além disso, 14 escolas não tinham suas obras concluídas. A rede escolar municipal atendia, em 1989, 650 mil alunos, sendo que mais de três quintos das crianças de 4 a 6 anos estava fora da escola.

Entre 1989 e 1992, todos os prédios escolares receberam algum tipo de atendimento para sua manutenção, possibilitando dessa forma a expansão do atendimento. Eram 676 as escolas em funcionamento e 710.348 os alunos matriculados na rede municipal. Esta contava em dezembro de 1991, com 348 escolas de primeiro grau regular distribuídas em 13.738 classes, garantindo 440.113 matrículas numa média de 32,04 alunos por classe. As escolas municipais de educação infantil EMEIs, no mesmo ano, somavam 323, atendendo 165.533 crianças, numa média de 33,03 alunos por classe. O ensino supletivo atendia 72.702 alunos, e a educação especial 321 alunos em 49 classes.

### TABELA III

#### Matrículas na Rede Municipal - 1988/1992

---

<sup>88</sup> Entre 1990 e 1991 foram encaminhados ao MEC/FNDE dois projetos de aplicação dos recursos do salário- educação envolvendo a construção de 58 escolas municipais de primeiro grau. Para o primeiro projeto foi creditado, cerca de um ano depois aproximadamente 14% da solicitação inicial; e para o restante Não houve retorno até o final da gestão. Essa situação é ainda mais surpreendente quando se considera a arrecadação potencial do salário-educação no município, estimada a partir do percentual de 2,5% da contribuição da folha de pagamento das empresas à Previdência Social. Segundo estudo referente a este tema, em 1991 esta importância equivaleria a 134% do orçamento aprovado para Secretaria Municipal de Educação e a 19 vezes o total dos recursos aprovados para construção de escolas naquele ano. “Salário Educação”, SME/PMSP, 1991.

<sup>89</sup> “Balanço Geral da SME - Projeção Trienal”, SME/PMSP, 1992.

|                    | 1988    | 1989    | 1990    | 1991    | 1992    |
|--------------------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Educação Infantil  | 205.763 | 108.721 | 118.649 | 184.803 | 200.704 |
| Ensino Fundamental | 443.344 | 476.718 | 516.349 | 545.382 | 590.908 |
| Regular 1º Grau    | 421.526 | 441.036 | 454.435 | 470.474 | 495.794 |
| Supletivo          | 21.818  | 35.682  | 61.414  | 73.908  | 95.124  |
| Educação Especial  | 341     | 598     | 695     | 840     | 1.044   |
| TOTAL              | 649.448 | 586.037 | 635.693 | 730.025 | 792.656 |

Fonte: Balanço Geral da SME - 1992

Este quadro exclui as matrículas na rede municipal no ensino médio, que representam 0,002% do total do atendimento.

Entre o início e o fim da gestão ocorreu um crescimento no atendimento da rede de educação infantil de 33% no ensino fundamental regular e de 481% no ensino fundamental supletivo. O forte aumento neste último se dá através da incorporação das classes de Educação de Adultos, da abertura do 4º turno nas escolas e da incorporação de entidades civis como forma de ampliar o acesso da população. O crescimento do total de alunos atendidos no período pela rede municipal foi de 26%. A gestão acrescentou 114.190 vagas no ensino fundamental e 91.983 na educação infantil.

Em relação à ampliação da oferta de vagas da rede municipal de ensino, observa-se um crescimento médio de 5,1% ao ano a partir do último ano da gestão anterior. O número de alunos atendidos passou de 649.448 em 1988, para 792.656 em 1992. Apesar da expansão de vagas no ensino fundamental e na educação infantil, o número de crianças e jovens ainda não atendidos por nenhuma das redes de ensino na cidade é de cerca de 340 mil no fundamental e 440 mil no infantil, sendo o governo estadual responsável por 2/3 do ensino fundamental (Tabela III).

A proposta de melhorar as condições pedagógicas das salas de aula algumas vezes exigiu a diminuição da média alunos/classe, outras vezes, a diminuição de classes de EMEIs, o que explica a pequena redução da oferta de vagas verificada a partir de 1989. Quanto aos investimentos realizados, a democratização do acesso se caracterizou por dar prioridade à melhoria das instalações físicas dos prédios escolares já existentes. A gestão priorizou o investimento na melhoria das instalações físicas dos prédios já existentes para o ensino pré-escolar e de 1º grau; o aumento da oferta esteve associado à utilização de classes comunitárias (jurisdicionada à escola mais próxima ou ao NAE) e, em particular, à abertura do 4º turno (período noturno) para o ensino supletivo. As reformas representaram quase 70% de todos os investimentos realizados nesta área. Elas não se comparam, pelo volume, com as 700 obras de manutenção realizadas pela CONAE. Esta opção se justifica pelo estado precário das instalações de mais da metade da rede escolar e articula-se com a proposta de possibilitar o atendimento à demanda sem comprometer a qualidade da oferta de vagas.

O que se observa contudo é que, apesar dos esforços desenvolvidos e do crescimento efetivo do número de matrículas entre 1989 e 1991, aumentou a diferença entre a demanda real e o atendimento efetivo, tanto no ensino pré-escolar quanto no fundamental.

Cabem aqui algumas observações que permitem uma melhor compreensão das dificuldades encontradas para adequar a oferta à demanda, como resultado do legado de uma herança perversa da administração Jânio Quadros em todos os setores, notadamente na área de educação. No início da gestão Luiza Erundina, 60% dos equipamentos encontravam-se em péssimas condições de funcionamento e manutenção, impossibilitando o adequado trabalho pedagógico. Neste ítem destacam-se os equipamentos destinados à educação infantil, as salas de aula com seis classes por turno e prédios antigos que ofereciam precárias condições de abrigo para as crianças.

As transformações verificadas nos quatro anos de gestão (1989-1992) ocorrem principalmente pela expansão de vagas conseguida através de reformas e construções e do uso intensivo dos prédios. Mas mesmo estas iniciativas não foram suficientes para responder ao aumento da demanda por vagas na escola pública, resultante da pressão de

---

<sup>90</sup> Nos dois primeiros anos de governo foram entregues à população 13 EMEIs e 16 EMPGs, num total de 29 construções, sendo que 19 dessas unidades tinham sido inauguradas pela gestão Jânio Quadros, mas não foram concluídas nem tiveram suas dívidas quitadas junto aos empreiteiros.

setores da população que sofrem crescente perda de seu poder aquisitivo em virtude da recessão econômica e que até então colocavam seus filhos em escolas privadas.

Até o fim da gestão, a Secretaria Municipal de Educação havia concluído 189 reformas e 70 construções de prédios escolares. Este número é bastante reduzido se confrontado às necessidades apontadas pelos NAEs que solicitaram mais 350 construções, 234 reformas e 33 ampliações.

Em 1989, o crescimento das matrículas em relação a 1988 alcançou 6.4% e, em 1992, foi 8.5% superior ao do ano anterior; no período, e chegou a quase 20% nas diversas modalidades da rede de ensino. Esta expansão da oferta está diretamente relacionada à proposta de democratização das oportunidades de acesso à escola pública, num contexto de pauperização e degradação das condições de vida de parcelas significativas da população ocasionadas por uma recessão econômica prolongada. A ampliação do atendimento à demanda pelo 1º grau, regular e supletivo se dá através da criação de novas vagas, resultantes das novas construções e ampliações e da utilização, na medida do possível, de espaços em prédio municipais ou da comunidade. Diante das limitações orçamentárias e do avançado estado de deterioração em que se encontravam inúmeros prédios ao início da gestão, colocando em risco a vida de professores e alunos, a opção foi priorizar as reformas e a manutenção das escolas, principalmente problemas hidráulicos, de alvenaria, cobertura e eletricidade. Por outro lado, a melhoria na manutenção das escolas reduziu significativamente a necessidade de reformas.

Diversos cursos foram encaminhados para as EMElS quando outras unidades não podiam acolhê-los, o que gerou discussões com os funcionários, tanto sobre o uso do espaço quanto sobre sua utilização. Outras alternativas também utilizadas como soluções paliativas para acomodar a demanda por educação infantil foram a abertura de classes comunitárias que funcionam em salões de Sociedades Amigos de Bairro, Centros Comunitários, creches e outras entidades, e a celebração de alguns convênios com setores da sociedade. O uso intensivo dos prédios escolares foi um dos expedientes utilizados como medida emergencial para o atendimento à demanda, sendo que apenas um pequeno percentual das 675 escolas municipais não utilizava o 4º período. Até mesmo EMElS localizadas em imóveis inadequados para utilização por adultos foram ocupadas no noturno para classes desses segmentos. Entretanto, houve resistências em algumas regiões quanto à utilização, sob a alegação de falta de segurança e de pessoal no curso noturno. Além disso, o cuidado na manutenção das edificações possibilitou um número crescente de vagas; sendo desenvolvidas ações para atenuar e prevenir as



depredações dos prédios. As ações desenvolvidas estimularam a participação efetiva das comunidades das regiões mais afetadas no processo de reforma, projeto e execução das obras, acabando por transformar os transtornos normalmente verificados nos períodos de reformas em processo educativo.

### 3. Nova Qualidade do Ensino

Desde o início da administração foram discutidos os problemas da escola, tendo sido distribuídos textos pela rede escolar sintetizando o diagnóstico elaborado por professores e alunos sobre a “escola que temos e a escola que queremos”. A partir desse momento, inicia-se o Movimento de Reorientação Curricular e o Projeto de Formação Permanente nas escolas-piloto que aderiram ao Projeto.

Estas propostas buscavam propiciar aos educadores a reflexão sistemática em torno do seu trabalho cotidiano, sem perder de vista a finalidade da escola e o conhecimento por ela gerado. Esta concepção contempla o desdobramento do trabalho em múltiplas ações: seminários, palestras, reuniões, bem como o estabelecimento de condições que garantissem a continuidade destas atividades na escola. Os eixos norteadores dessas ações têm como pressupostos: 1) garantir a autonomia das escolas e a parceria com os movimentos populares na educação de adultos; 2) a participação efetiva da comunidade escolar na construção da proposta pedagógica valorizando o trabalho coletivo; e 3) a descentralização das ações de planejamento e formação.

Entre os principais projetos, destacam-se a “Ação Pedagógica pela Via da Interdisciplinaridade” e os “Grupos de Formação” organizados por segmentos da escola e que envolviam parcerias através de convênios.

A política educacional se baseava na construção de uma nova proposta pedagógica, seja pela interdisciplinaridade obtida através da elaboração coletiva da programação a partir de uma abordagem temática envolvendo alunos, professores e comunidades nas cem escolas que aderiram ao projeto, seja nas demais escolas que desenvolvem projetos próprios, que vão desde recuperação paralela, reforço e acompanhamento de alunos, até projetos de formação permanente de educadores.

Os principais componentes da política educacional são: a reorientação curricular, os projetos próprios das escolas, a interdisciplinariedade, a formação permanente e o apoio ao trabalho do professor. A reorientação curricular visa romper com o círculo vicioso

---

<sup>91</sup> Segundo avaliação da Secretaria, em 1992, estes grupos contavam com a participação de todos os segmentos envolvidos no processo pedagógico, isto é, os coordenadores pedagógicos (98%), os diretores (68%), os professores de EMEI (22%) e de EMPG (48%).

dos pacotes pedagógicos, a partir de um amplo processo participativo nas decisões e ações do currículo e do respeito e autonomia da escola. Um dos caminhos escolhidos foi o de construir um programa de forma interdisciplinar, tendo por base a realidade sócio-econômica da comunidade. Entretanto, sua concretização foi bastante problemática em diversas regiões. Já os projetos próprios das escolas foram estimulados, garantindo-se os princípios de autonomia da escola e da política pedagógica vigente, sendo que os projetos pedagógicos são bem diferenciados entre si, na medida em que se originam das necessidades específicas de cada unidade escolar.

A formação permanente como processo de construção de uma nova qualidade de ensino representa a possibilidade de reciclagem e revisão da prática dos educadores através de cursos, encontros e seminários. Já o apoio ao trabalho do professor através da implantação de Salas de Leituras, cada uma com 2.500 livros em média, tem como meta a democratização da leitura para todos os alunos e para a comunidade. Existiam também os projetos elaborados em cada escola, que eram incentivados pela administração: informática educacional; prevenção à AIDS- cujo objetivo é democratizar as informações sobre as formas de propagação e infecção do HIV e possibilitar um espaço de reflexão sobre a doença e que foi desenvolvido em conjunto com a Secretaria Municipal de Saúde, contando com o apoio de ONGs empenhadas na prevenção e no combate à discriminação social aos portadores de HIV; o projeto “RAPP” (contra a discriminação racial nas escolas ); educação ambiental; e o projeto “Pela Vida, não à Violência”, contra a depredação escolar, articulava várias entidades de direitos humanos com o objetivo de enfrentar o problema da violência nas escolas que foi criado para atender a situações críticas de violência apontadas pelos NAEs ou pelas escolas através de encontros, reuniões, debates, produção de material institucional, e cuja atuação está articulada com entidades da sociedade civil.

Tendo em vista os níveis de analfabetismo no município e o seu crescimento médio estimado em 5% ao ano , a alfabetização de adultos se constituiu em uma das diretrizes centrais da Secretaria. Uma inovação neste sentido foi a implantação do MOVA - Movimento de Alfabetização de Jovens e Adultos e a transferência do Programa de Educação de Adultos (EDA), anteriormente coordenado pela Secretaria do Bem-Estar Social (SEBES), para a Secretaria da Educação.

O MOVA previa um amplo trabalho de parceria com os movimentos populares com experiência em alfabetização de adultos. A Secretaria forneceria as condições de infraestrutura para a implementação dos cursos ministrados sob a responsabilidade das entidades conveniadas. O convênio dependia basicamente dos requisitos exigidos pela Secretaria; o principal deles era o envio mensal das listas de presença que indicavam o número de classes em atividade e a partir das quais eram repassados os recursos, utilizados na sua maior parte para a remuneração dos monitores. Em 1992, foram destinados 13% do orçamento da Secretaria (excluídas as despesas com o pessoal) para este projeto que naquele ano atendeu cerca de 20.000 jovens e adultos.

---

<sup>92</sup> “Balanço Geral da SME - Projeção Trienal”. SME/PMSP, 1992.

O orçamento municipal no período 1988-91 mostra um incremento orçamentário real da ordem de 53%. Este comportamento reflete basicamente dois movimentos conexos: a elevação das transferências financeiras dos níveis federal e estadual para o município, decorrentes da reforma tributária consignada na Constituição Federal de 1988, e a expansão da capacidade tributária do próprio município.

#### E. Condicionantes da formulação da política de Educação na relação Executivo - Legislativo

Na análise dos condicionantes foram utilizados dados primários e secundários - levantamento de Projetos de Lei e entrevistas com atores relevantes. No período 1989 - 1992 na cidade de São Paulo tem-se o seguinte perfil de situação e oposição: os partidos de situação eram o Partido dos Trabalhadores (PT), também partido do governo nesse período; o Partido Comunista do Brasil (PCdoB); o Partido Socialista Brasileiro (PSB) e o Partido Democrático Trabalhista (PDT). A oposição era composta pelo Partido Democrático Social (PDS); Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB); Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB); Partido Trabalhista Brasileiro (PTB); Partido da Frente Liberal (PFL); Partido Liberal (PL).

Os Quadros I e II mostram o peso do Legislativo frente ao Executivo.

#### QUADRO I

Quadro comparativo: Projetos de lei de iniciativa do poder Executivo e poder Legislativo

| Temas                           | Poder Executivo | Poder Legislativo | Total      |
|---------------------------------|-----------------|-------------------|------------|
| Recursos Humanos                | 05 (50%)        | 04 (10%)          | 09 (17%)   |
| Orçamento                       | 02 (20%)        | -                 | 02 (5%)    |
| Descentralização                | 01 (10%)        | -                 | 1 (2%)     |
| Outros                          | 02 (20%)        | 21 (50%)          | 23 (44%)   |
| Movimento e Participação Social | -               | 06 (14%)          | 06 (11,5%) |

|                       |           |          |            |
|-----------------------|-----------|----------|------------|
| Rede Física           | -         | 05 (12%) | 05 (10%)   |
| Programas Específicos | -         | 06 (14%) | 06 (11.5%) |
| Total                 | 10 (100%) | 42       | 52 (100%)  |

Fonte: Assessoria Técnico-Legislativa da Câmara Municipal de São Paulo, 1992.

## QUADRO II

### Projetos de Lei de iniciativa do Executivo para a Área da Educação

| Temas                                     | Aprovados | Em tramitação | Total   |
|---|-----------|---------------|---------|
| I. Recursos Humanos:                      | 05        | --            | 05(50%) |
| 1. Criação de cargos                      | 02        | --            | 02      |
| 2. Contrato de Pessoal                    | 01        | --            | 01      |
| 3. Jornada de Trabalho                    | 01        | --            | 01      |
| 4. Estatuto do Magistério                 | 01        | --            | 01      |
| II. Orçamento:                            | 01        | 01            | 02(20%) |
| 1. Diretrizes Orçamentárias.              | 01        | --            | 01      |
| 2. Plano Plurianual.                      | --        | 01            | 01      |
| III. Descentralização:                    | 01        | 01            | 01(10%) |
| 1. Reforma Administrativa.                | --        | 01            | 01      |
| IV. Outros:                               | 02        | --            | 02(20%) |
| 1. Fundo Desenv. Educação                 | --        | 01            | 01      |
| 2. Atendimento à Rede Municipal de Ensino | --        | 01            | 01      |
| TOTAL                                     | 06(60%)   | 04(40%)       | 10      |

Fonte: Assessoria Técnico-Legislativa da Câmara Municipal de São Paulo, 1992

O tema Recursos Humanos concentra a maior parte dos Projetos de Lei de iniciativa do Executivo (50%), todos aprovados. Dentre eles, o Estatuto do Magistério, alvo de diversas discussões pelo próprio Poder Executivo, pelo Poder Legislativo e representantes dos profissionais do ensino municipal. O Projeto de Lei referente ao Estatuto dispõe sobre os princípios norteadores da educação municipal; define o campo de atuação dos profissionais do ensino; estabelece a configuração da carreira do

Magistério e a composição do quadro de servidores, seus direitos, deveres e as jornadas de trabalho; regulamenta as disposições relativas aos servidores não estatutários, e cria o Conselho de Escola. Os outros projetos apresentados estão relacionados com a criação de cargos, contratação de pessoal e jornada de trabalho e os Projetos de Lei sobre Orçamento. Quanto ao tema Descentralização, o Executivo apresenta um Projeto de lei sobre a reorganização administrativa da Prefeitura do Município de São Paulo que, de acordo com a Lei Orgânica do Município, estabelece a criação de treze subprefeituras e reduz para cinco as dezessete Secretarias Municipais atuais. Este projeto não foi aprovado até o final da gestão, e posteriormente arquivado. No que diz respeito à área da Educação em especial, a Secretaria Municipal de Educação deveria se transformar em Coordenadoria de Educação, ficando diretamente relacionada à Diretoria de Desenvolvimento Social; esta, por sua vez, subordinada ao Subprefeito.

Quanto aos Projetos de Lei de iniciativa do Poder Legislativo para a área da Educação apresentados no Quadro III segundo classificação por temas, revelam a sua frágil atuação .

### QUADRO III

#### Projetos de Lei de iniciativa do Legislativo para a Área de Educação

| Temas                              | Situação dos Projetos de Lei |               |            |           | Total     |
|------------------------------------|------------------------------|---------------|------------|-----------|-----------|
|                                    | Aprovados                    | Em Tramitação | Arquivados | Retirados |           |
| I. Movimento e Participação Social | 01                           | 05(13,5%)     | --         | --        | 06(14%)   |
| II. Programas Específicos          | --                           | 05(13,5%)     | 01         | --        | 06(14%)   |
| III. Rede Física                   | --                           | 05(13,5%)     | --         | --        | 05(11,6%) |
| IV. Recursos Humanos               | --                           | 05(13,5%)     | --         | --        | 05(11,6%) |
| V.Orçamento                        | --                           | --            | --         | 01        | 01        |
| VI. Outros                         | 02                           | 17(46%)       | --         | 01        | 20(46,5%) |
| TOTAL                              | 03(100%)                     | 37(100%)      | 01         | 02        | 43(100%)  |

#### QUADRO IV

Projetos de Lei referentes aos partidos políticos de situação e de oposição

| Temas                              | Partidos Políticos |           |           |
|------------------------------------|--------------------|-----------|-----------|
|                                    | Oposição           | Situação  | Total     |
| I. Movimento e Participação Social | 04(19,4%)          | 02(11,8%) | 06(13,9%) |
| II. Programas Específicos          | 02(7,6%)           | 04(23,5%) | 06(13,9%) |
| III. Rede Física                   | 01(3,8%)           | 04(23,5%) | 05(11,6%) |
| IV. Recursos Humanos               | 04(15,4%)          | 01(5,8%)  | 05(11,6%) |
| V. Orçamento                       | --                 | 01(5,8%)  | 01(2,3%)  |
| VI. Outros                         | 15(57,8%)          | 05(29,6%) | 20(46,7%) |
| TOTAL                              | 26 (100%)          | 17        | 43(100%)  |

Os partidos de oposição se sobressaem de maneira geral na apresentação de Projetos de Lei, e o tema “Outros” tem maior destaque, tanto entre os projetos apresentados pela situação quanto pela oposição. Vale lembrar que, segundo demonstra o quadro, a grande maioria dos projetos elaborados no período 1989-1992 permaneceu em tramitação ou foi arquivada (Quadros IV,V e VI).

#### QUADRO V

Projetos de Lei encaminhados pelos partidos de oposição para a área de Educação

| Temas                              | PDS | PMDB | PSDB | PTB | PL | Total     |
|------------------------------------|-----|------|------|-----|----|-----------|
| I. Movimento e Participação Social | --  | 01   | 03   | --  | -- | 04(11,4%) |
| II. Programas Específicos          | 01  | --   | --   | --  | 01 | 02(7,6%)  |
| III. Rede Física                   | 01  | --   | --   | --  | -- | 01(3,8%)  |

|                      |              |              |            |             |             |           |
|----------------------|--------------|--------------|------------|-------------|-------------|-----------|
| IV. Recursos Humanos | --           | 03           | 01         | --          | --          | 04(15,4%) |
| V. Outros            | 07           | 04           | 02         | 01          | 01          | 15(57,8%) |
| TOTAL                | 9<br>(34,6%) | 8<br>(30,7%) | 6<br>(23%) | 1<br>(3,8%) | 2<br>(7,6%) | 26        |

#### QUADRO VI

Temas de interesse encaminhados pelos partidos políticos de situação

| Temas                           | PT            | PDT           | PSB           | Total      |
|---------------------------------|---------------|---------------|---------------|------------|
| Movimento e Participação Social | 01            | --            | 01            | 02 (11,8%) |
| Programas Específicos           | 04            | --            | --            | 04 (23,5%) |
| Rede Física                     | 03            | 01            | --            | 04(23,5%)  |
| Recursos Humanos                | 01            | --            | --            | 01(5,8%)   |
| Orçamento                       | --            | --            | 01            | 01(5,8%)   |
| Outros                          | 04            | 01            | --            | 29,6%)     |
| TOTAL                           | 13<br>(76,4%) | 02<br>(11,7%) | 02<br>(11,7%) | 17(100%)   |

Recursos Humanos pode ser considerado, num primeiro momento, o principal alvo de atuação do Poder Executivo tendo em vista os temas ali inscritos: criação de cargos, contratação de pessoal, jornada de trabalho e o Estatuto do Magistério; sendo que todos os projetos envolvendo estes temas transformaram-se em lei. À exceção do Estatuto do Magistério, que foi objeto de inúmeras discussões entre representantes do Executivo, Legislativo e servidores do ensino municipal, tendo por isso sofrido várias alterações em seu projeto original, a tramitação dos demais projetos ocorreu sem qualquer problema.

Projetos de Lei abrangentes, elaborados pelo Poder Executivo, também são relacionados no sentido de identificarmos as disposições referentes à área da educação. São eles: Projeto de Lei sobre a Reforma Administrativa, Diretrizes Orçamentárias e o Plano Plurianual.



De modo geral, os temas de iniciativa do Poder Executivo são importantes por si mesmos, uma vez que abrangem a estrutura funcional da Secretaria, dispõem sobre as diretrizes do ensino municipal e têm por objetivo consolidar as ações em educação: ampliação dos recursos humanos, planejamento de despesas para a educação, reorganização da estrutura administrativa da Secretaria Municipal da Educação e captação de recursos.

Antes, porém, de identificar o padrão de gestão através dos Projetos de Lei de iniciativa do Legislativo, cabe ressaltar que a grande maioria deles se encontra em tramitação e somente 7%, ou três projetos, constam como aprovados, o que se deve ao fato, comum em todos os temas, de que os projetos permanecem à espera de votação pelos membros da Câmara e alguns sequer receberam o parecer das Comissões.

As principais ações foram orientadas para a Rede Municipal de Ensino, envolvendo três âmbitos: 1) aos estudantes do Município de São Paulo voltou-se atenção especial quanto à implantação de serviço de transporte, cursos de alfabetização, ciclo básico e profissionalizante, atendimento nas escolas municipais de crianças portadoras de deficiências e criação de classes especiais para excepcionais-deficientes mentais, jornada única (de seis horas) para alunos das 1ª e 2ª séries do primeiro grau (neste caso há o envolvimento de docentes); 2) à rede física e equipamentos da Rede Municipal de ensino, com a criação de bibliotecas, utilização do espaço e equipamentos para fins de assistência médica, com a implantação de postos de enfermagem e destinação de área para lazer em períodos de férias e 3) à organização curricular, que mereceu especial atenção, uma vez que todos os partidos políticos apresentaram Projetos de Lei sobre o tema, objetivando a ampliação do currículo escolar de primeiro grau no Município de São Paulo. Porém, tais iniciativas não se traduziram em ações, já que permanecem em tramitação na Câmara, algumas inclusive sem o respaldo de legalidade conferido pela Comissão de Constituição e Justiça.

Recursos Humanos e captação de recursos financeiros podem ser identificados como ações prioritárias para o poder Executivo, uma vez que as Diretrizes Orçamentárias, o Plano Plurianual e a Descentralização Administrativa da Prefeitura e Secretarias Municipais são projetos também prioritários, porém destinados a setores não vinculados à área da Educação. Este macrotema destaca-se não só pela incidência de Projetos de Lei, mas também porque são ações que envolvem a estrutura funcional da Secretaria Municipal de Educação e a comunidade escolar como um todo. Porém, as ações ali previstas têm caráter pontual; são aspectos específicos abrangendo determinados

setores, como é o caso de docentes de 1ª e 2ª séries do primeiro grau, docentes que trabalham especificamente com crianças, ou com relação aos servidores não efetivados que trabalham na Rede Municipal de ensino.

A Rede Municipal de Ensino é o foco central das ações prioritárias do Poder Legislativo, uma vez que, a partir daí, diversos setores puderam ser incluídos nas ações em educação, já citados anteriormente. Este tema também fez parte do conjunto de iniciativas dos partidos, sobressaindo-se o PT, PDS, PMDB e PSDB como envolvidos na organização curricular, atendimento aos alunos da Rede Municipal de Ensino e na utilização e funcionamento da rede física e equipamentos.

### ***F. Análise do papel dos diferentes atores relevantes no processo***

A análise realizada a seguir é o resultado de um conjunto de entrevistas realizadas com atores relevantes - Administração, Legislativo e Sociedade civil - tendo como objetivo principal verificar o nível de informação dos distintos atores em relação à política de educação do Município no período estudado. Os entrevistados abordam a gestão a partir dos seguintes temas: Propostas de governo - alcances e limites da política; Relação Executivo - Legislativo e Executivo - Sociedade; Descentralização e Participação, Controle Público e Demandas Sociais.

Do Executivo e da Administração foram entrevistados seis representantes - o Chefe de Assessoria Técnica e de Planejamento, o Assessor de Gabinete, o Coordenador do CONAE, o Coordenador do MOVA e 2 Coordenadores de NAE. Do Legislativo foram entrevistados dois vereadores da situação (PT) e um da oposição (PSDB), e da Sociedade civil foram entrevistadas duas representantes dos pais em Conselhos de Escola.

#### 1. A visão dos representantes do Executivo e da Administração

##### a. Sobre a proposta de Governo - alcances e limites da política

Os entrevistados enfatizam como propostas as três diretrizes gerais da Secretaria: 1) a Democratização do Acesso - ênfase nos investimentos realizados nos prédios escolares; 2) a Democratização da Gestão articulada com Qualidade de Ensino - importância decisiva da participação dos diversos segmentos envolvidos na atividade escolar e 3) a Educação de Jovens e Adultos.

Em relação à Democratização do Acesso a ênfase é na reestruturação orgânica do CONAE - responsável pelo abastecimento das escolas, a reestruturação dos recursos humanos (racionalização e moralização dos procedimentos de alocação e contratação de pessoal) e a descentralização das atribuições administrativas entre os diversos níveis da gestão- do gabinete para a CONAE, da CONAE para os Núcleos de Ação Educativa.

A viabilização de uma concepção de Democratização da Gestão/Qualidade do Ensino é referência obrigatória na análise e ocorre através da implementação do Estatuto do Magistério e do Regimento Comum da Escolas, que asseguram a atuação dos Conselhos de Escola e dos encontros pedagógicos como instrumento decisivo para o envolvimento da comunidade na organização da vida escolar. Nessa direção, são apontadas as iniciativas coletivas de combate à depredação escolar, o novo processo de avaliação escolar e a elaboração de projetos pedagógicos pelas escolas. Ainda com relação ao tema Qualidade do Ensino são destacadas três frentes complementares: os grupos reunidos no projeto de interdisciplinaridade (voltado para a articulação das diversas áreas curriculares), os graus de formação de professores e os projetos especiais. Além disso destaque especial é dado à Educação de Jovens e Adultos através do Programa MOVA que é caracterizado como uma nova relação do poder público com a população com o objetivo de incentivar a articulação de um trabalho conjunto com as associações de bairro e os núcleos de alfabetização.

As propostas da administração são enfatizadas uma vez que visavam acima de tudo garantir a autonomia das escolas. Para tanto, a Secretaria implanta um processo de planejamento denominado “Sistemática de Planejamento como Instrumento de Mobilização Popular”, através do qual cada escola define e prioriza suas demandas. Este processo consiste num primeiro momento no reconhecimento e a consulta em torno das necessidades, com a discussão e deliberação sobre as prioridades que se traduzem em propostas orçamentárias. Posteriormente a partir do Plano de Escola que cada Núcleo de Ação Educativa e cada Colegiado de Representantes de Conselho de Escola estruturam, é definido um Plano Regional de Educação. Ao Órgão Central e ao Conselho Municipal compete a definição do Plano Municipal que resultará da sistematização das propostas e formulações apresentadas nos Planos Regionais.

Os entrevistados defendem seu caráter inovador, que tem nos Planos Regionais o fio condutor de uma concepção de planejamento participativa, sendo que sua elaboração explicita e concretiza o conceito de participação, entendido como “participação no processo decisório”. Nesse sentido ao definir a unidade escolar como centro de um

processo que desencadeia um conjunto de articulações e decisões colegiadas, a Secretaria Municipal de Educação estabelece um processo interativo entre dois pólos: de um lado, as propostas definidas nos Conselhos de Escolas (CE) e priorizadas em fóruns entre as regiões; de outro, as propostas dos NAEs. A concepção presente na proposta se baseia na lógica de ação direcionada “da base para cima”, reforçando os Conselhos de Escola como instâncias de organização coletiva. Nestes Conselhos e através de seus representantes, toda a comunidade escolar tem garantida a possibilidade de tomar decisões relativas às suas prioridades político-educacionais e administrativas no marco das diretrizes da Secretaria Municipal de Educação. Estas prioridades estão registradas nos Planos das escolas e compatibilizadas nos Colegiados de Representantes de Conselho de Escola (CRECEs), tendo como objetivo traduzir-se em prioridades orçamentárias dos Planos Regionais de Educação, como auxiliares na construção da participação popular por educação formulada nos documentos oficiais da Secretaria.

A formulação desses Planos representa o momento de definição das necessidades objetivas para o trabalho, a oportunidade de confrontar necessidades, capacidades e recursos, de sentir a pressão da restrição orçamentária, que impede a expansão do atendimento e/ou qualidade das vagas existentes e de forjar estratégias de luta para ampliar os limites propostos. Trata-se de um momento escolhido para democratizar o planejamento, tornando públicos os problemas existentes e procurando criar as condições políticas para sua superação. A proposta de planejamento é legitimada também porque enfatiza que o Plano Regional deve ser visto como instrumento de integração e articulação população/Administração no intuito de ampliar o nível de democratização do acesso a partir da possibilidade de participação dos alunos, pais e comunidade na escolha das prioridades, considerando-se tratar-se de recursos sempre escassos que precisam ser negociados entre as diversas regiões.

A concepção predominante é a de engajar a comunidade no processo, não apenas como prestadora de serviços, mas como interlocutora e gestora de políticas voltadas para interesses coletivamente colocados. A lógica da proposta está assentada na integração entre gestão democrática e política pedagógica, através da reorientação curricular e formação permanente dos professores e da proposição de uma nova qualidade do ensino, representando uma mudança qualitativa na gestão da escola pública. Segundo estes, as quatro diretrizes gerais são a referência de um projeto que questiona a visão autoritária da escola. A partir da articulação de iniciativas que rompem com a lógica perversa existente - que acaba dificultando ou excluindo a maior parte da população pobre a quem se dirige,

a democratização da gestão é pensada no sentido de garantir espaços que possibilitem o desenvolvimento das ações através de múltiplas respostas e das iniciativas da própria escola.

Dentre os principais avanços, destaca-se o processo de descentralização administrativa da Secretaria, na medida em que os NAEs possibilitaram uma nova dinâmica na relação das escolas com as instâncias administrativas. A ampliação da participação à comunidade escolar valoriza seu direito de intervir nas decisões da escola; esta também é valorizada nas diversas dinâmicas de trabalho, seja dos Conselhos de Escola, dos grupos de formação ou dos projetos próprios das escolas.

Os representantes do Executivo, entretanto, estão conscientes que os limites da participação e autonomia estão dados não só pela própria dinâmica da organização social, mas pelos entraves que a legislação existente coloca quanto às responsabilidades pelo gerenciamento dos equipamentos.

Sintetizando os impactos e resultados os entrevistados enfatizam:

1. a melhoria da qualidade física das escolas;

2. o amplo trabalho de formação de professores, desenvolvido através de programas envolvendo diversas áreas temáticas e segmentos da escola;

3. a aprovação do Estatuto do Magistério, que possibilita a remuneração do trabalho pedagógico desenvolvido além da hora/aula e que consolida o papel do Conselho de Escola;

4. o alcance da democratização da escola, embora não se pudesse falar de um resultado homogêneo para o conjunto da rede escolar nem de garantias objetivas que assegurassem a sintonia entre o discurso da escola e a administração;

5. o processo de descentralização administrativa e a implantação dos NAEs, como referência ao fortalecimento da autonomia local, que se consubstancia no repasse de recursos próprios para as escolas e na transformação dos NAEs em unidades orçamentárias; e

6. os alcances da implantação do MOVA.

Em relação aos principais obstáculos, são mencionados os entraves burocráticos para viabilizar a descentralização administrativa, principalmente no primeiro ano de governo, já que interferia diretamente na atitude autoritária, principalmente dos diretores “efetivos” de escola. Também são destacados os problemas relacionados com a ausência

de mecanismos institucionais que agilisassem as propostas dos NAEs e as dificuldades de comunicação entre a Secretaria e a comunidade.

Uma outra dificuldade apontada é a falta de articulação das diretrizes da Secretaria, e a proposta de uma nova qualidade do ensino dificilmente era percebida como sendo parte componente do processo de democratização da gestão.

As dificuldades relativas às políticas de Recursos Humanos são entendidas como resultado do próprio contexto cultural autoritário da escola. A resistência dos diretores de escola e a identificação das escolas com as propostas de governo são mencionadas como obstáculos à implementação das propostas.

#### b. Sobre a relação Executivo - Legislativo e Executivo - Sociedade

A relação Executivo/Legislativo é qualificada como “tensa” e “complexa”. Os principais aspectos enfatizados foram a resistência encontrada na Câmara (devido à pequena representatividade do PT ou à forte oposição ao partido) e a falta de agilidade na aprovação dos projetos. Para o governo, a relação entre os poderes Executivo/Legislativo se pautava pelo princípio da conduta ética no processo de negociação, historicamente marcado pelas práticas clientelísticas. Um traço característico destas práticas é o tratamento individual das demandas sociais. Neste aspecto, a mobilização da população é vista como fundamental, na medida em que a prática dos vereadores, tradicionalmente apoiada na solução de casos particulares, deixa de responder aos novos problemas apresentados pelas demandas organizadas. Destaca-se também o esforço realizado pela Administração para que os projetos do seu interesse fossem aprovados através de assessorias técnicas e da pressão dos movimentos populares.

A relação Executivo/Sociedade é abordada a partir das suas múltiplas dimensões de maneira muito positiva, na medida em que é legitimada pelos entrevistados desta relação constitui um pressuposto da atuação do governo e seu alcance não foi maior em virtude de condicionantes externos. A principal linha de atuação foi o estímulo para a consolidação dos Conselhos nos seus diversos níveis. Embora a população reconheça neles uma instância importante de atuação, as dificuldades de uma participação efetiva revelam a distância entre o voluntarismo e a motivação da Administração para ampliar estas práticas que criou mecanismos que garantiam a participação popular, embora não tenham sido utilizados tão bem quanto poderiam.

#### c. Sobre a descentralização

Existe uma unanimidade dos entrevistados quanto à atuação descentralizadora da Secretaria da Educação, sendo concebida como condição necessária à democratização da escola. Os principais aspectos destacados se relacionam com o processo de definição de prioridades, envolvendo representantes da comunidade escolar e da administração. As principais demandas das escolas, anteriormente atendidas pelo gabinete da Secretaria, passam a ser dirigidas aos Núcleos de Ação Educativa (NAEs), que constituem a instância de governo mais próxima da escola. Em 1991, inicia-se o processo de descentralização orçamentária, com a finalidade de fortalecer a autonomia financeira dos NAEs, configurando um compromisso da gestão em fortalecer a autonomia local.

As principais barreiras se localizam na comunidade dos educadores, notadamente nas dificuldades para aceitar a inovação proposta pela gestão quanto à interação Escola/Comunidade. Como muitas escolas mostram pouca disponibilidade em facilitar ou incentivar tal participação isto também reforça a pouca disposição de algumas comunidades em participar da vida da escola. Há resistência de muitos diretores às propostas de democratização da escola, e, independentemente da região da cidade, as resistências, embora matizadas, são decorrentes do ethos autoritário que ainda permeia a sociedade, notadamente naqueles setores que mais diretamente se relacionam com os usuários.

#### d. Sobre a participação, o controle público e as demandas sociais

Em relação ao tema das demandas sociais, em primeiro lugar é feita uma distinção entre aquelas formuladas pelas escolas (em torno das necessidades materiais) e aquelas feitas pela população que nem sempre se efetivam. A relação do governo com as demandas sociais se dava através dos canais de representação existentes: conselho de escola, CRECE (a nível do NAE), inter-CRECE (entre os NAEs) e fóruns em torno de questões mais amplas. Assim, as demandas eram caracterizadas coletivamente em função da sua inserção nos canais formais de participação, desde o nível interno da escola até as instâncias centrais da Secretaria.

Em alguns NAEs há uma resistência bastante grande às mudanças; entretanto, isto não se verifica no nível das equipes que coordenam as diferentes tarefas, na medida em que são pessoas convidadas pelo coordenador do NAE. Nas escolas, entretanto, existem funcionários mais antigos que, na sua grande maioria, são avessos a mudanças. No começo houve bastante resistência; com o passar do tempo, as mudanças implantadas foram sendo vistas como positivas, na medida em que tanto a prática da administração

como da população organizada estimularam uma nova atitude dos setores mais resistentes.

Em relação à forma de tratamento das demandas, existe a preocupação em sintonizar aquelas que provêm da população com as prioridades da Secretaria, sendo processadas através da definição de prioridades, nas instâncias deliberativas de cada setor da Secretaria. Na escola, a instância deliberativa é o Conselho de Escola; nos órgãos da Secretaria, as discussões ocorrem nos colegiados, que reúnem representantes dos diversos segmentos administrativos.

Em relação aos mecanismos de participação, destaca-se a atuação dos CRECEs, que possibilitaram uma discussão ampliada dos problemas de cada região, envolvendo representantes dos conselhos de escola (pais e equipe docente). As diversas instâncias de participação têm caráter deliberativo. O Conselho de Escola decide sobre os aspectos cotidianos da escola (como nomeação de cargos) e confere legitimidade às definições mais gerais da política educacional.

Os entrevistados afirmam que, apesar das dificuldades decorrentes da inexperiência de organização e participação, os CRECEs foram se legitimando cada vez mais, sendo que os avanços superam em muito as dificuldades. Há casos em que o CRECE tem uma relação de dependência com o NAE, não possuindo existência autônoma; só se reúne quando o NAE convoca, o que ocorre quando se discute orçamento, matrícula, verbas etc. Nestes casos, prevalece a proposta da administração do NAE.

Nos NAEs que atendem a uma população mais desmobilizada e desmotivada para a participação e integração ao projeto da SME, observou-se falta de autonomia e dinamismo dos CRECEs. Já nos NAEs mais ativos, a experiência do CRECE se configura como uma mudança não só quantitativa, mas também qualitativa, e num processo no qual se observa amadurecimento político da comunidade que participa, apesar das dificuldades de transporte, horários e distância.

As dificuldades aparecem especialmente no nível organizacional; por exemplo, freqüentemente não há tempo para o representante do CRECE reunir-se com seus pares; assim, acaba expressando nas reuniões a sua opinião pessoal. Outra dificuldade explicitada é a de implantar uma visão regional, que é o objetivo da constituição dos CRECEs. As pessoas priorizam as questões específicas de cada escola, tendo bastante dificuldade para perceber os problemas em termos regionalizados e interrelacionados.



Nos NAEs, onde existe uma base social mobilizada e organizada, os Movimentos Populares participam da discussão, da construção de escolas por mutirão e do debate em torno do projeto pedagógico. A participação do movimento popular se dá ou junto ao Conselho de Escola ou à instância aglutinadora a nível regional, o CRECE, e as principais reclamações são em relação à falta de paridade; entretanto, o nível de participação dos pais é muito mais significativo.

O Conselho de Escola estava instituído no Regimento desde a gestão Mário Covas; entretanto, a gestão Jânio Quadros desconheceu sua existência. Quando se inicia a gestão Luiza Erundina, a Secretaria de Educação do Município resgata o Regimento da gestão Covas. Em 1989, foram implantados os Conselhos em todas as escolas através de uma campanha estimulando a participação e o debate com todos os setores da comunidade escolar. Em geral, pais e alunos não têm uma participação efetiva nos NAEs com menor presença do movimento popular. A deliberação é feita principalmente pela equipe técnica e pelos professores e em diversos NAEs, os operacionais têm as mesmas reclamações de pais e alunos, citando-se situações “onde os diretores desaparecem com as atas prontas para assinatura”. Nos NAEs menos mobilizados, a participação dos alunos é pequena, na medida em que o Regimento em vigor reduz a sua possibilidade de participação, basicamente como reflexo da desorganização deste segmento e da sua falta de representatividade. Os pais têm uma participação maior, são mais atuantes que os alunos, apesar das dificuldades de tempo, de ouvir os pares e consultá-los. A participação dos professores é bastante problemática, uma vez que estes alegam falta de tempo. Talvez uma explicação possível seja a de que, pelo regimento, devem participar 16 professores; um número tão grande dificultaria a composição e participação. A equipe operacional em geral tem muita dificuldade de se expressar em decorrência da sua precária organização, horários, desinteresse, falta de percepção sobre a importância do CE. Já a equipe técnica tem uma participação mais efetiva, sendo que o diretor, os dois coordenadores pedagógicos, o assistente e o secretário são membros natos.

## 2. A visão dos representantes do Legislativo

### a. Sobre as propostas de Governo - alcances e limites da política

O parlamentar da oposição é muito sucinto na sua análise destacando como principal proposta da administração o Estatuto do Magistério; desconhecendo tanto os aspectos relacionados à formulação e implementação das propostas quanto os avanços e

limites do governo. Já os vereadores da situação destacam como principal proposta do PT para o setor da educação a ênfase na inversão de prioridades e a gestão democrática, não como um aspecto isolado, mas como parte integrante da proposta geral da administração.

Um dos entrevistados da situação se refere ao fato da administração criar condições que possibilitaram a participação coletiva da comunidade na definição de seus interesses e portanto das mudanças necessárias na escola visando principalmente garantir a ampliação da capacidade crítica da população e pelo fortalecimento da noção de cidadania através do estímulo de mecanismos de co-responsabilização da população, como é o caso dos Conselhos de Escola.

Quanto aos avanços do governo, são destacadas a elevação orçamentária com a conseqüente recuperação e ampliação da rede física, a valorização do magistério e a aproximação população/governo. Os entrevistados tem uma visão positiva da gestão; reconhecendo, entretanto, que a experiência institucional implicou na reformulação de concepções originais do partido sobre temas centrais, como a noção de participação e de negociação política. A proposta original do partido entendia que os conselhos populares seriam um suporte fundamental na condução e execução das ações do Executivo. No entanto, ao longo da gestão verificou-se que a tão apregoada organização popular espontânea era uma ilusão. As próprias iniciativas do governo, com a abertura dos canais institucionais de participação, revelaram que o chamado movimento popular era incipiente e que apenas alguns segmentos eram mais politizados. Segundo os vereadores petistas a preocupação com a inversão de prioridades refletiu o esforço efetivo de melhorar a qualidade dos serviços públicos, o que está relacionado com a democratização da gestão e a atuação sistemática do governo nas áreas sociais. As principais dificuldades ocorrem quanto à reversão de expectativas com relação à proposta original do PT, que enfatizava a criação de mecanismos de participação que supunham um nível de envolvimento popular que de fato não ocorria.

Para os vereadores da situação, os impactos e resultados de uma proposta democrática se traduziram em dificuldades concretas do ponto de vista da gestão de governo, dadas as limitações decorrentes do aparelho institucional e de uma cultura política autoritária. Por outro lado, há uma limitação decorrente do próprio processo histórico, no qual a garantia dos mecanismos de participação não assegura a mudança de postura da população, de uma atitude passiva para uma atitude crescentemente co-responsabilizada de gestão da coisa pública.

## b. Sobre a relação Executivo-Legislativo e Executivo-Sociedade

Sobre a relação Executivo-Legislativo, o parlamentar de oposição a define como sendo muito tumultuada na área de educação, citando como exemplo a aprovação do Estatuto do Magistério . A aprovação só foi possível segundo Couto (1995:226) após um processo bastante prolongado e depois de muita pressão exercida pelos professores da rede municipal, categoria que não é “base cativa” do PT. Para os vereadores da situação, a principal estratégia do governo ao fortalecer sua posição na Câmara era investir no trabalho de informação e discussão dos projetos com os setores interessados, como forma de pressão junto aos vereadores. Segundo estes, muitos projetos sequer chegaram a ser examinados, e a pressão popular abria espaço para a efetiva discussão das propostas, rompendo com a prática clientelística de atendimento de casos particulares.

A preocupação do Executivo era estabelecer uma nova postura no processo de negociação política, pautada em uma “relação política e não clientelista” com os vereadores. A “relação política” é caracterizada pelo esforço de convencimento em torno dos interesses objetivos das propostas de governo, como foi o caso da discussão ocorrida durante a elaboração e aprovação da proposta do Estatuto do Magistério. Embora tenha sido colocado que o governo petista não queria reduzir o Legislativo a “um poder homologador da vontade política do Executivo”, as ações descritas parecem convergir basicamente para o esforço de convencimento em torno das propostas do governo.

Quanto à relação Executivo-Sociedade, os vereadores da situação reforçam a importância da democratização da gestão, da abertura dos mecanismos de participação, considerando-a positiva. Mesmo as dificuldades de comunicação externa e de mobilização popular (esta última devida ao “baixo nível de consciência política” da população) não descaracterizam o esforço de democratização da gestão, através dos mecanismos de participação que foram criados.

## c. Sobre a descentralização

Enquanto o vereador da oposição observa que este processo, em linhas gerais, ocorreu mais voltado para os interesses do funcionalismo público do que para os da população; para os vereadores da situação, a não concretização do Projeto de Reforma Administrativa e Descentralização (que criaria as subprefeituras) frustra a consolidação do processo de descentralização pretendido pelo governo. Também é colocada a dificuldade

---

<sup>93</sup> Couto (1995:209-226) referindo-se às negociações no Parlamento e à complexidade do processo relata que uma lei de fundamental importância para a cidade como é o Plano Diretor acabou sendo deixada de lado, devido às múltiplas pressões exercidas por diversos setores da sociedade.

de descentralização dos serviços dentro de uma prática tradicionalmente centralista. Buscava-se ampliar a autonomia das Administrações Regionais para agilizar os serviços, mas predominava a lógica de atendimento das reivindicações indicadas, por exemplo, pelos vereadores. O fortalecimento da autonomia local das Administrações Regionais (para agilizar os serviços), não implicava automaticamente um trabalho mais integrado com a comunidade local.

#### d. Sobre a participação, o controle público e as demandas sociais

Para os vereadores da situação, a relação do governo com as demandas sociais assinala a diferença entre a visão coletiva da política de governo e as práticas individualistas com tradição reivindicatória: enquanto a dinâmica de discussão das necessidades era pensada em torno de questões gerais, para a definição de critérios e políticas coletivas, nos grupos demandantes a discussão se orientava por uma visão individualista. As principais decisões de governo eram precedidas por processos consultivos, através de plenárias regionais, nas quais eram indicadas as prioridades e propostas de condução conforme o tema em discussão; afirmando que as instâncias de representação criadas pelo governo possibilitam a ampliação da participação, apesar das dificuldades apontadas. Duas dinâmicas prevalecem para o processamento das demandas sociais: uma primeira onde embora o processo consultivo indicasse as prioridades, o poder de decisão era do governo. Esse procedimento é visto como correto na medida em que o “governo representa o coletivo, e tem a capacidade, portanto, de se distanciar dos interesses particulares”. Uma segunda onde o caráter propositivo dos grupos sociais aproximava-se mais do esforço de co-gestão do que de fiscalização e controle em relação à administração.

### 3. A visão dos representantes da Sociedade civil

#### a. Sobre as propostas de Governo - alcances e limites da política

As entrevistadas valorizam a proposta de democratização da escola como meio de melhorar a qualidade do ensino e a permanência dos alunos na escola. A avaliação geral da gestão é bastante positiva; entretanto, são formuladas críticas aos procedimentos dos diretores das escolas. Os principais impactos e resultados da política educacional são vinculados às possibilidades criadas pela ampliação da participação da comunidade, como condição necessária a este processo, relacionando-a à necessidade de identificação da escola com as propostas da administração. Entretanto, o domínio do

conhecimento sistematizado, que caracteriza a autoridade da escola, acaba estabelecendo uma relação hierárquica que não é rompida simplesmente pela instituição dos Conselhos de Escola, citando-se, como exemplo desta dinâmica, o recurso utilizado de selecionar na pauta de discussão os assuntos relacionados à rotina burocrática da escola, esvaziando a possibilidade de tratar de temas mais polêmicos. A formação de comissões de Conselho de escola é apontada como uma iniciativa importante para constituir uma identidade do grupo de pais, citando-se também a experiência dos encontros regionais dos pais, e o significado desta iniciativa para fortalecer relações de identidade.

#### b. Sobre a relação Executivo-Legislativo e Executivo-Sociedade

As entrevistadas não se manifestaram sobre o tema por não disporem de informações. A relação Executivo-Sociedade é descrita como tendo possibilitado um importante avanço nos aspectos relacionados com a participação, principalmente dos Conselhos de Escola. Entretanto, afirmam que existe em geral um distanciamento da comunidade, como segmento fundamental do processo educativo.

#### c. Sobre a descentralização

As representantes do movimento popular tem uma avaliação bastante positiva quanto à implantação das quatro prioridades, criando condições para a operacionalização das metas através da dinamização dos Conselhos e CRECEs como instâncias locais de deliberação e a estrutura descentralizada através dos NAEs. Reconhecem o espaço democrático que foi viabilizado e as possibilidades de agilizar o processamento das demandas e não só o reconhecimento, mas a incorporação das decisões da comunidade e em particular o papel dos pais na dinâmica da gestão.

A alternativa adotada foi de incorporar a dimensão do planejamento e a sua articulação com a organização de um sistema de deliberação por colegiados, enfrentando o desafio de romper com as relações de poder existentes, valorizar e resgatar a noção de escola como equipamento social, acomodando a demanda e estimulando mecanismos de co-responsabilização da população.

#### d. Sobre a participação, o controle público e as demandas sociais

A avaliação quanto ao encaminhamento e atendimento das demandas, é que estas eram discutidas nas instâncias deliberativas, mas nem sempre atendidas e que apesar das divergências, a relação entre a Administração, movimentos e comunidade locais sempre foi pautada por uma dinâmica de “respeito e diálogo permanente”. Existe

unanimidade de que, a administração estimulou, na medida das suas possibilidades, a consolidação das instâncias participativas; entretanto afirmando que a participação da população poderia ter sido muito maior.

As entrevistadas indicam uma mudança qualitativa da gestão, notadamente quanto à participação e quanto ao processo decisório ser mais democrático. É constante a referência negativa e crítica ao perfil da gestão anterior, que não estimulou nenhum tipo de vivência de participação, além de não existirem os Conselhos de Escola. Afirmam ainda que uma parcela significativa dos diretores reagiu à instalação dos Conselhos de Escola, o mesmo ocorrendo com parte dos professores, que não concordavam com o caráter deliberativo do Conselho. É mencionado também que os membros do NAE provêm freqüentemente do movimento popular e sindical, e “portanto incorporam a idéia de gestão democrática”. As demandas são por construção e reformas de escolas, concessão de prédio escolar, abertura de turno, implantação de determinados projetos nas escolas e melhoria da qualidade de ensino.

Nos NAEs onde a população é mais organizada - Conselho de Escola, Movimentos de Mulheres, Sociedade de Amigos de Bairro, Comissão de Moradores, o NAE solicita ao movimento que eleja um grupo de pessoas para, conjuntamente, encaminhar e defender suas propostas junto a outras instâncias decisórias. Quanto ao relacionamento com o NAE, a população recorre a este ou ao CRECE e Conselho de Escola, sendo que, quando se trata de assuntos de caráter pedagógico, estes são resolvidos no NAE ou em assembléia na própria comunidade. Já outros tipos de demandas são encaminhadas ao CRECE ou a outros órgãos municipais. Em todo caso, as entrevistadas enfatizam o papel aglutinador e integrador do NAE, que busca responder às demandas deslocando-se para fora das comunidades, para ali avaliar a extensão das demandas e debater as questões com o movimento. Dentre as dificuldades enfatiza-se o fato da rede ser conservadora e hierarquizada. Segundo as entrevistadas, existe resistência por parte dos diretores e professores em assumir que a escola não é propriedade sua, e sim da comunidade; não se convencem também de que não possuem todo o saber.

#### 4. Síntese analítica das diversas visões do processo

##### a. Sobre as propostas de Governo - alcances e limites da política

Os entrevistados que desempenharam funções executivas durante a gestão 1989-1992 enfatizaram a proposta de democratização da escola como a principal diretriz do

governo. Em todas as entrevistas são abordadas as propostas de descentralização, democratização da gestão e qualidade do ensino. O processo de descentralização interna do governo é relacionado com o aumento da autonomia das escolas e das instâncias regionais da administração (NAEs). É comum a referência à implementação dos Conselhos de escola e ao trabalho de apoio pedagógico dos NAEs.

O conjunto de entrevistados faz também uma avaliação geral da gestão, na qual predominam avaliações positivas, referentes à democratização, descentralização e preocupação com a transformação da prática educacional. Os elementos através dos quais os entrevistados avaliam a gestão, elencados a partir de temas, são numerosos e podem ser agrupados do seguinte modo: referências à gestão educacional com ênfase na democratização do acesso e da gestão e qualidade do ensino. Enfatiza-se a recuperação e ampliação da rede física, a melhora do relacionamento escola-usuários, a valorização dos recursos humanos (políticas de RH, contratações e ampliação de cargos, relação do funcionalismo com a Administração e com a população; há avaliações positivas e negativas quanto a estes pontos), descentralização local (referências à atuação da Secretaria de Educação e à criação dos NAEs de Distritos e instâncias descentralizadas de gestão, na maioria positivas); em seguida aparecem referências à ampliação do controle e participação na gestão (sobretudo menção aos canais institucionalizados); poucas referências ao financiamento da educação e, por fim, referências ao Legislativo (tais como bloqueio à Administração e ineficiência).

Há, portanto, uma qualificação da gestão e uma percepção da educação bastante abrangentes, pois não se restringem à noção da prática educacional e se definem claramente em termos de políticas pelo Estado. A gestão é percebida e avaliada não só através das transformações no acesso, permanência, qualidade de ensino, mas também através da participação popular, financiamento, descentralização, da relação com o funcionalismo, entre outros.

#### b. Sobre a relação Executivo-Legislativo e Executivo-Sociedade

A relação Executivo-Legislativo é descrita predominantemente como “difícil” ou “tensa”, com um maior detalhamento das razões destas dificuldades por parte dos representantes do Executivo, da Administração e do Legislativo (situação). As principais características desta relação, segundo os entrevistados, são : concepção do Executivo a respeito da Câmara, particularmente quanto à política de alianças, comportamento do Legislativo (“vícios da Câmara”, tais como favorecimentos e privilégios), divergências

partidárias, resistência encontrada na Câmara (devido à pequena representatividade do PT ou à forte oposição ao partido), responsabilidade do Legislativo pela não aprovação de alguns projetos e pela falta de agilidade na aprovação de outros.

Os representantes da Administração destacam também o esforço realizado para que os projetos do seu interesse fossem aprovados, através das assessorias técnicas e também através da pressão dos movimentos populares e dos meios de comunicação. Os vereadores da situação ressaltam um aspecto central sobre a condução do processo de negociação política com vereadores da oposição. Segundo estes, a prática tradicional de atendimento da população na Câmara Municipal é baseada na resolução de casos particulares. A estratégia de mobilização da população na defesa de temas gerais relacionados à aprovação de programas modifica esta prática tradicional, na medida em que o Legislativo passa a ser confrontado com a necessidade de conhecer os problemas e propostas trazidas pela Administração. Este aspecto é considerado positivo porque qualifica o debate político. Nesse sentido, uma hipótese é a de que as divergências podem decorrer mais da ausência de uma qualificação técnica dos vereadores do que de distintas posições de interesse.

No caso do Estatuto do Magistério, foram necessários quase dois anos para sua aprovação. A resistência na Câmara vinculava-se a interesses político/corporativos; a definição em torno da eleição direta para diretor e coordenador foi a que demorou mais. As propostas não passaram e venceu a solução do concurso.

As representantes dos movimentos populares reconhecem os avanços na relação Executivo/Sociedade, na medida em que a Administração adotou uma postura de “respeito” para com os movimentos populares.

#### c. Sobre a descentralização

O conceito de participação e de descentralização nas decisões era o foco de divergências ao nível do partido e do próprio governo. Ao comentar as dificuldades surgidas no processo de descentralização da Secretaria, diversos entrevistados consideram que a autonomia local pressupõe uma qualificação técnica necessária ao domínio administrativo e financeiro.

Ocorre uma experiência inédita do governo com o aparelho institucional, o conflito representado pelo domínio da máquina administrativa como condição necessária de sua superação: a polaridade entre uma visão crítica-passiva (apoiada numa visão voluntarista



de como se processam as mudanças) e a visão conformista (internalizada pelas limitações decorrentes da rotina burocrática).

Nas dificuldades surgidas durante o processo de consolidação dos Conselhos de escola, a Administração teve problemas para ampliar o espaço da comunidade na composição dos Conselhos de escola para grupos organizados de bairro, também com direito a voto. Diversos entrevistados e notadamente a representante dos movimentos populares enfatizam os problemas decorrentes da distância existente entre a administração e a escola, na medida em que a escola é quem define os impactos da política mais global, seja selecionando as informações de acordo com seus interesses, ou implementando apenas formalmente as atividades do Conselho, ou potencializando seu espaço de atuação. A descentralização é entendida como um fortalecimento das regiões para formular as suas iniciativas e definir o alcance das suas práticas.

Quanto aos mecanismos de participação na distribuição, execução e controle dos recursos orçamentários, a proposta de descentralização orçamentária era vista pela Administração como um passo decisivo para a consolidação da autonomia local, dos NAEs e das escolas. A proposta de descentralização pretendida pelo governo previa que esta descentralização ocorreria através da indicação de prioridades a serem formuladas pelas escolas.

Em 1991, os NAEs foram transformados em unidades orçamentárias, e apenas naquele ano (e portanto durante a elaboração orçamentária para 1992) pode-se destacar algumas iniciativas mais estruturadas no sentido de mobilizar as escolas na formulação do Plano Municipal de Educação. A proposta previa inicialmente fornecer às escolas todas as informações relacionadas aos investimentos historicamente realizados pela Secretaria. Estas informações subsidiariam as prioridades definidas pelos representantes dos diversos Conselhos de escola de cada região, condensadas nos Planos Regionais. Ocorreria, em seguida, uma segunda fase de discussão mais ampla, após o retorno das propostas que efetivamente seriam incluídas na versão final do Orçamento da Prefeitura.

Do ponto de vista do governo, havia uma enorme expectativa, pois esperava-se que a necessária restrição aos gastos fosse assumida coletivamente pelos CRECEs, como resultado de uma política que agora estava sendo consolidada e respaldada pelo conjunto das escolas. No entanto, até o final da gestão, os assuntos relacionados ao orçamento continuaram restritos à equipe técnica mais qualificada, sendo um tema abstrato para a comunidade, que nem chegou a se envolver. Esta dificuldade se

evidenciava pelo fato que, devido à ausência de infra-estrutura adequada, nem os NAEs operacionalizavam seus próprios recursos.

As despesas dos NAEs restringiam-se, grosso modo, àquelas executadas através do regime de “adiantamento direto”, para a aquisição de materiais de rotina e pequenos reparos nas escolas pagos à vista, mediante depósito imediato pela Prefeitura, que não envolviam processos licitatórios. Por outro lado, a maior parte dos recursos continuava centralizada na CONAE, responsável pela operação e manutenção das escolas.

#### d. Sobre a participação, o controle público e as demandas sociais

Percebe-se, de um lado, através dos pontos destacados pelos representantes do Executivo e Administração, a tentativa de descrever a sua atuação e de qualificar o tipo de demanda com as quais se confrontaram (descrevem a criação de mecanismos institucionais para o encaminhamento de demandas e qualificam este processo como “moroso”). A população também é criticada pela falta de participação, assim como se destaca a tentativa por parte da Administração em mobilizar setores que não participavam. As representantes dos movimentos populares, por sua vez, descrevem a atuação da Administração com sendo de “respeito e estímulo” aos movimentos.

Para os representantes da Administração, a máquina administrativa foi o maior obstáculo para a implementação da nova proposta. A autonomia pedagógica sofreu limites devido aos vícios da descentralização. É unânime a opinião dos entrevistados da Administração, dos movimentos e dos parlamentares da situação de que as escolas avançaram na sua autonomia pedagógica, administrativa e financeira, ressaltando-se entretanto as diferenças quanto aos resultados obtidos.

O alcance da participação dos pais nos Conselhos de Escola estava muito relacionado com a história de participação em cada bairro. Nas regiões onde os movimentos populares tinham mais força e capacidade de organização e pressão, a participação dos pais é mais efetiva em Conselhos e grupos de formação. Os Conselhos de Escola foram incentivados pela administração, e seus resultados foram diversificados, principalmente pelo fato de não existir um ethos efetivamente participacionista na população. A busca de uma participação qualificada da população é vista pela administração como referência fundamental de cidadania; as resistências, principalmente dos diretores, dificultavam muito os avanços mais substantivos, em especial nos dois primeiros anos de gestão.

Os representantes da Administração descrevem as dificuldades encontradas tanto no reconhecimento quanto no atendimento de demandas; elas são atribuídas ora ao tipo de demanda - “imediatista”, segundo uma das entrevistadas, ora a dificuldades próprias do setor.

Três características principais podem ser destacadas quanto ao tipo de controle público exercido durante a gestão 1989-1992. A primeira delas consiste na valorização dos canais institucionalizados que foram criados, percebida através da menção à importância deles e no fato de que se constituem como referência central quando se aborda o tema do controle público, além do consenso quanto à efetiva ampliação da participação na gestão através desses canais. A segunda característica, decorrente da primeira, é a de que houve disputas e embates no espaço criado por esses canais de participação, o que pode ser percebido através das entrevistas nas menções às dificuldades de relacionamento entre o funcionalismo e a Administração. Uma terceira característica relativa ao processo de ampliação da participação na gestão diz respeito à atuação da Administração, problematizada tanto pelos próprios membros da Administração como por outros entrevistados.

Na perspectiva dos representantes do Executivo e da Administração, percebe-se que houve iniciativas no sentido de tornar o poder público mais permeável às demandas da sociedade civil, através da ênfase dada aos diversos Conselhos, e até mesmo com a descentralização da estrutura da educação, que favoreceu uma maior participação local. A relação com os movimentos sociais é avaliada criticamente identificando-se na participação destes movimentos uma certa “acomodação”, e defendendo a atuação do Executivo pelo seu estímulo à participação tanto dos movimentos organizados como dos não organizados.

Da perspectiva dos diversos setores da sociedade, a atuação da Administração é qualificada de modo coerente com o que esta define a respeito de sua própria atuação, ou seja, houve incentivo e estímulo à participação na gestão. Mas há também algumas menções que apontam para certa predominância da iniciativa da Administração nos espaços institucionalizados de participação, definindo os temas a serem discutidos ou elegendo prioridades.

#### G. Descentralização, Educação e Democracia: a experiência do Município de São Paulo

A experiência do município de São Paulo, na gestão 1989-1992, quanto à relação e/ou articulação entre descentralização, educação e democracia, ganha consistência pela complexa relação de equilíbrio entre os três pilares que a sustentam: Autonomia, Descentralização e Participação.

A marca prevalecente do ideário da Administração foi a ênfase na participação da comunidade e na descentralização como parte componente de uma estratégia de ampliação de sua base social e política, visando buscar uma forma de governar a cidade com a introdução de um novo ator - a população excluída e segregada - no processo de gestão. A formulação dos principais pressupostos desta lógica de ação apontou para a concretização de um novo patamar de cidadania, centrado na democratização do acesso à informação e no estímulo à criação de canais democráticos institucionais. No caso do município de São Paulo, ao contrário dos demais, o Legislativo efetivamente se configurou como espaço de negociação política, embora se evidenciasse uma certa imagem negativa, pelo Executivo, em relação àquela instância. No que diz respeito especificamente à educação, a Secretaria Municipal instituiu uma assessoria para intermediar as relações entre o Executivo e o Legislativo no tocante às matérias em pauta no setor.

A reorganização administrativa da Secretaria Municipal de Educação, a partir de 1989, baseou-se no pressuposto de que a melhoria do ensino público municipal passava por mudanças nas relações inter-escolas e escola-população, em especial pela democratização da gestão acompanhada do estímulo à participação, objetivando criar instâncias de decisões locais e regionais. Criaram-se também Conselhos e instituíram-se fóruns que expressavam as diferentes tendências da sociedade civil. A transformação das antigas Delegacias de Ensino em NAEs foi um dos alicerces da proposta de descentralização desenvolvida pela Secretaria Municipal de Educação. Tratava-se de uma nova proposta pedagógica que permitia uma relação mais direta com a sociedade civil, na medida em que as Delegacias atuavam fundamentalmente como órgãos de fiscalização, enquanto os NAEs foram pautados pela ampliação do nível de autonomia das escolas atuando como unidades de apoio pedagógico numa perspectiva regionalizada e participativa representada pela existência dos Colegiados de Representantes de Conselho de Escola (CRECEs).

Na unidade escolar, foi criado o Conselho de Escola, que reúne representantes de pais, alunos e educadores e constitui, segundo os responsáveis pela gestão no âmbito municipal, a base da proposta de gestão democrática. O objetivo da Administração era

garantir sua plena consolidação como órgão deliberativo e assegurar seu poder de decisão sobre as questões estruturais e pedagógicas da escola. Quase todas as escolas da rede municipal criaram seus Conselhos, que se reuniam nos 10 NAEs do Município para debater os problemas de suas unidades. Há um enorme esforço para desmontar a lógica centralizadora da máquina administrativa, através da implantação dos NAEs e das instâncias a este vinculadas. A presença de alguns setores resistentes a uma participação mais abrangente da população usuária dificultou a implantação dos Conselhos de Escola, que foi marcada por variações significativas entre regiões e escolas.

A ênfase é dada às ações de descentralização e ao fortalecimento dos CEs. Entretanto, a dificuldade que surgiu era a de como modificar substantivamente a lógica de gestão, frente a entraves tais como a legislação de gerenciamento da escola, que trabalha em separado do funcionamento normal da administração. A política de descentralização implica não só o reconhecimento, mas a incorporação das deliberações da comunidade escolar e educacional ao processo decisório da política educacional. O grande desafio era incorporar objetivamente a este processo - que define a política educacional, as unidades escolares, consideradas como comunidades educacionais por envolverem CEs e a representação dos movimentos organizados.

A alternativa adotada foi a de unificar o planejamento e a sua articulação com a organização de um sistema de deliberação por colegiados. Tratava-se de romper com as relações de poder existentes, valorizar e resgatar a noção de escola como equipamento social, acomodar a demanda e estimular mecanismos de co-responsabilização da população pela dinâmica da gestão.

A prioridade do Executivo se voltava para a participação dos usuários na definição dos objetivos em alguns momentos significativos do calendário anual. As propostas das escolas eram encaminhadas aos NAEs e orçadas pelo Planejamento; posteriormente, elas voltavam às escolas -- reunidas em microrregiões -- que então escolhiam os temas prioritários. Este processo objetiva incorporar ao plano anual da SME as informações e propostas advindas de todas as unidades orçamentárias. Na composição do Orçamento-Programa, o resultado do trabalho desenvolvido nas escolas pelos CEs (que apresentavam propostas a partir da situação local) era incorporado a outras instâncias. No início do segundo semestre de cada ano, devolvia-se às escolas o custo das propostas, o que possibilitava a definição de nova etapa consubstanciada na escolha de prioridades pelo CE e criava condições para maior interferência dos pais na gestão escolar. Isto também permitia que a população questionasse as condições da escola, uma vez que

tinha acesso a informações relativas, por exemplo, ao custo aluno/escola, o que lhes permitia avaliar mais profundamente a relação qualidade/quantidade. Dessa forma, os membros da comunidade percebiam a importância de conhecerem as condições em que se desenvolviam as atividades escolares. No caso da demanda - alocação dos alunos por classe, organização dos turnos e períodos das dependências existentes, a relação qualidade/quantidade se evidenciava com maior clareza.

Quanto à expansão do atendimento à demanda, foi necessária a organização da comunidade que não dispunha de escolas para selecionar e priorizar as áreas, o que gerou situações nas quais se desenvolveram, entre as regiões, critérios de solidariedade na escolha dessas áreas.

As principais barreiras surgiram dentro da comunidade dos educadores, notadamente no que se refere às dificuldades em aceitar a novidade proposta pela gestão em termos do relacionamento escola-comunidade. Muitas comunidades demonstraram pouca disposição para participar da vida das escolas; por sua vez, muitas destas mostraram pouca disponibilidade para facilitar ou incentivar tal participação. Em virtude do crescimento da violência, as escolas sempre se tornam alvo de depredação; entretanto, dado o crescimento da fiscalização pela população, houve alguma redução em sua ocorrência, o que representou, sem dúvida, um resultado positivo da política implantada.

Em relação ao envolvimento do NAE com a comunidade educacional, os resultados foram bastante diferenciados. Em muitos NAEs observou-se ainda uma prática mais verticalizada no processo decisório. A concepção em vigor era a de que planejamento é um instrumento que lida com a mobilização popular, no qual se incorporam vários princípios, como a descentralização, a participação e a possibilidade de interferir no processo em curso. Nesta noção, o planejamento não aparece como fenômeno externo, mas interno, no qual a escola, dentro da globalidade do sistema, resgata o conjunto das funções sociais que deve cumprir.

A função dos NAEs era constantemente questionada, na medida em que, como unidades de apoio técnico-pedagógico às escolas, numa perspectiva inovadora, estavam permanentemente sujeitos a indagações e críticas, que visavam ao aprimoramento de sua função no acompanhamento, controle e avaliação do desenvolvimento das atividades do cotidiano escolar. Tentou-se estruturar os NAEs como unidades orçamentárias, mas, na falta de estrutura adequada, o processo foi prejudicado. Havia uma premente necessidade de recursos humanos, como contadores e técnicos em contabilidade, entre

outros, que possibilitariam aos NAEs assumir a licitação de reformas, construções e aquisição de materiais, o que lhes garantiria a consolidação de sua autonomia como unidades orçamentárias, tornando seus projetos mais ágeis e com melhores condições para promover o funcionamento adequado das escolas. Outras ações da gestão de Paulo Freire (1989-1991) e depois de Mário Sérgio Cortella, que o substituiu (1991-1992) à frente da Secretaria Municipal de Educação, voltaram-se para a melhoria das condições de trabalho dos educadores, tanto no que diz respeito à política salarial, como ao estímulo ao desenvolvimento de atividades em locais de difícil acesso, mediante pagamento adicional. Em relação ao período 1986-1988, a elevação dos recursos destinados ao pagamento de pessoal foi da ordem de 40%.

A maioria dos educadores reconheceu a importância do CE como órgão gerenciador da escola, ressaltando sua competência na definição de objetivos e ações relacionadas com as escolhas de livre provimento nas escolas. As equipes que coordenavam o NAE em nível local tinham relacionamento direto com os CEs, os CRECEs, os grêmios livres, acompanhando reuniões, organizando atividades e trabalhos junto aos pais, para estimular sua participação. Deve-se ressaltar, entretanto, que as condições de funcionamento entre as regiões eram bastante diferenciadas; apesar que em todas se reconhecia as dificuldades com relação aos CRECEs, que não possuíam funcionamento autônomo, sendo a sua repercussão bastante restrita.

Observou-se uma mudança qualitativa da gestão, em particular quanto à participação e ao processo decisório, mais democrático. Era permanente a referência negativa e crítica à gestão anterior, que não estimulou qualquer participação, além de não existirem os CEs. Em diversos NAEs, uma parcela significativa dos diretores reagiu à instalação dos CEs, o mesmo ocorrendo com parte dos professores que não concordavam com o caráter deliberativo do Conselho.

Com relação às principais dificuldades, deve ser levado em conta o fato da rede ser conservadora e hierarquizada, notadamente a resistência de diretores e professores em entender que a escola não é propriedade sua, e sim da comunidade. Para alguns, a resistência se encontrava na visão conservadora dos diretores, que achavam que as decisões deviam ser tomadas apenas por eles. Alguns destes chegaram a manipular os Conselhos de Escola para que aprovassem suas propostas. Neste caso, o NAE interferia, convocando a comunidade escolar para uma reunião na qual a pauta discutida era a postura não democrática. Assim sendo, o NAE, instância técnico-política, aparecia como agente estimulador e indutor da nova atitude e compromisso do Executivo em propor a

democratização da ação educacional junto à população, em especial junto aos setores mais carentes.

As principais dificuldades situam-se no nível organizacional. Com freqüência não havia tempo para o representante do CRECE reunir-se com seus pares; assim, nas reuniões, acabava expressando sua opinião pessoal. Outra dificuldade explicitada estava relacionada com a implantação de uma visão regional, que era o objetivo da constituição dos CRECEs.

Quanto aos NAEs situados em regiões com boa experiência reivindicativa, havia uma atuação importante do movimento popular, que encaminhava propostas ao Conselho de Escola, o qual tinha voz, mas não votava, e participava das discussões de caráter administrativo, pedagógico e técnico no nível da unidade escolar. A principal demanda era por vagas, em particular na faixa de 4 a 6 anos de idade. Havia reclamações a respeito de funcionários, busca de informações sobre retenção de alunos, sobre localização de escolas e sugestões sobre suas condições físicas. Tais demandas, entretanto, eram feitas geralmente de forma individual. A maioria das reivindicações era por construção de escolas, concessão de prédios escolares, reformas, abertura de turnos, implantação de determinados projetos e reclamação quanto à qualidade de ensino.

Existe unanimidade quanto ao fato do ensino da escola municipal ter melhorado, principalmente porque o projeto pedagógico era coletivo, em virtude de um maior envolvimento da escola como um todo e maior participação no plano escolar o que se refletia na qualidade do ensino. Observou-se um investimento maior na capacitação do professor através dos grupos de formação, oficinas e cursos, que tinham como princípios a dinâmica ação-reflexão-ação, que levava à construção coletiva do conhecimento e a uma postura mais crítica.

Além disso, verificou-se que o trabalho dos diferentes profissionais se realizou em outro patamar, já que tinham que se preparar melhor e receber orientação e formação para se aprimorar na função que exerciam, nos recursos humanos, no banco de dados, nos recursos financeiros, na supervisão, na equipe pedagógica etc. Assim, por exemplo, o pessoal que lidava com recursos financeiros discutia com as escolas as prioridades para o mês, não se limitando a distribuir as verbas, prioridades que são discutidas no Conselho de Escola.

As equipes responsáveis pelos NAEs esforçaram-se por estimular uma prática mais abrangente dos Conselhos, tentando ampliar o nível de motivação e a possibilidade



dos pais colocarem suas idéias autonomamente. Apenas os grupos mais organizados (que eram poucos) participaram mais ativamente; eram grandes as possibilidades de manipulação por outros segmentos.

O grande problema era o da representatividade, e os resultados quanto à participação eram bastante diferenciados. A comunidade participava mais nos debates sobre plano escolar e calendário da escola. Houve maior motivação no debate sobre o Orçamento-Programa. A participação estava muito vinculada à noção de utilidade/objetividade daquilo que era discutido e proposto, mas também era o fator que diferenciava a gestão de Luiza Erundina, na medida em que sua existência garantia as outras metas da Secretaria Municipal de Educação.

Quando existia, o estímulo dos diretores desempenhava papel fundamental para ampliar o conhecimento da comunidade quanto aos limites na definição das propostas e das necessidades encaminhadas visando a sua incorporação ao conjunto de demandas da região. Criou-se uma dinâmica através da qual as escolas traçavam o Orçamento-Programa junto com o CE, após um trabalho de orientação feito pelos especialistas das escolas. Depois que o NAE mapeava as propostas enviadas pelas escolas, este material era devolvido a elas para rediscussão com o CE. Nesta instância, eram verificadas as incoerências e a viabilidade do que era proposto. Em seguida, eram enviadas à SME, que as encaminhava à escola para reavaliação. Neste processo de interação e realimentação, a comunidade ficava ciente de que suas demandas não podiam ser atendidas com o orçamento de que se dispunha e que a solução era a definição de prioridades, tanto pelo movimento popular como pelo CE. Definidas as prioridades e sistematizadas pela equipe do NAE, elas eram levadas à plenária regional, o CRECE. Todo esse processo já demonstrava, por si mesmo, o esforço empreendido pela comunidade.

As resistências se centravam principalmente no preconceito e no questionamento, não só por parte do diretor, mas freqüentemente também de membros da equipe técnica e dos professores, sobre o caráter deliberativo do Conselho e sobre a descentralização do poder. Havia resistência em dividir o poder, e criavam-se todo tipo de entraves para que os pais e alunos tivessem acesso às informações sobre as reuniões. Na maioria dos CEs, o diretor ainda exercia forte influência, o que diminuía a possibilidade de o Conselho atuar com autonomia, conforme a proposta da SME. Por outro lado, os especialistas da rede escolar não possuíam uma cultura de participação e temiam a participação popular. O NAE, como instância técnico-política, tinha caráter indutivo que não raro entrava em conflito com a dinâmica organizacional da rede. A proposta da SME era vista pelo

professor como uma invasão de espaço e, apesar das dificuldades, certamente os pais avançaram mais do que os professores na assimilação da proposta.

Um balanço geral da experiência do Município de São Paulo nessa gestão permite constatar que o setor da educação obteve avanços na ampliação da rede física de serviços, no processo de descentralização da máquina administrativa, na ampliação das práticas participativas e na introdução de uma nova qualidade de trabalho na educação. É unânime a afirmação de que o padrão de ensino da escola municipal melhorou durante a gestão, principalmente porque o projeto pedagógico é coletivo, construído nos NAEs e nas escolas. Existe envolvimento maior da escola como um todo e maior participação no plano, o que se reflete na qualidade do ensino. O resultado é que as relações com a clientela da escola se tornam mais responsáveis, na medida “em que existe um compromisso mútuo com a mudança”, segundo depoimento de um representante do movimento popular.

Mas, talvez o principal significado desta experiência, resida no fato de ter demonstrado a viabilidade de articulação entre democracia representativa e democracia direta na construção de um espaço público onde o aprendizado do exercício da cidadania ativa assume papel central. Se assim é, o poder local configura-se como espaço privilegiado para fazer avançar a democratização das políticas públicas de corte social, apontando a viabilidade da descentralização levar à democratização por aproximar o governo da população, possibilitando assim o exercício do controle público e a participação ativa dos cidadãos na formulação e implementação das políticas setoriais.

As propostas de gestão da educação feitas pela administração Luiza Erundina tinham como referências sua democratização através da descentralização administrativa. A estrutura administrativa da Secretaria Municipal de Educação foi modificada a partir de uma proposta de democratização do acesso e da gestão. Desde o início, houve a preocupação em incorporar setores sociais organizados nas diversas instâncias em que se compunha a estrutura participativa. O que estava em jogo era o protagonismo, principalmente o dos setores populares. Não se tratava, porém, de um processo simples.

Embora uma estrutura participativa tenha sido implantada no âmbito local, foram grandes as dificuldades para institucionalizar a proposta. Isto transparece no fato de que, apesar da orientação e do suporte fornecido pela Administração para a implantação e consolidação dos colegiados nos diversos níveis, os NAEs mostraram resultados bastante diferenciados quanto ao grau de participação. Outro aspecto que se pode depreender

desta análise é que, freqüentemente, o baixo nível de institucionalização esteve vinculado às resistências corporativas à implementação de práticas participativas, sempre que vinham à tona questões como controle, fiscalização e deliberação por parte da comunidade.

A iniciativa de abrir canais de participação cria espaço para um importante questionamento da relação Estado-Sociedade. Em primeiro lugar, faz emergir a necessidade da comunidade, através de suas formas organizativas e representativas, enfrentar sua relação com as propostas de participação implantadas pela Prefeitura dentro do conceito de democratizar e de inovar a gestão da coisa pública. Em segundo lugar, não se devem desconsiderar as contradições que podem surgir no processo, seja quanto à formação de duplo poder, seja quanto a interferências da administração, seja ainda quanto ao controle de instâncias decisórias pelos grupos mais ativos e consolidados.

Os resultados heterogêneos no conjunto da cidade refletem as dificuldades de se modificar uma cultura burocrática e centralizadora, que coloca entraves à democratização dos serviços e aos mecanismos de fiscalização e controle social da administração pública. A dinamização das instâncias colegiadas, como os Conselhos de Escola e os CRECEs, representa a possibilidade de estimular formas de cooperação com setores organizados e não organizados da cidadania nas quais não se percam de vista alguns temas essenciais à democratização da gestão. Estes temas se centram na possibilidade de reforçar a capacidade de crítica e de intervenção dos setores populares através de um processo pedagógico e informativo de base relacional; e a capacidade de multiplicação e aproveitamento de potencial dos cidadãos no processo decisório dentro de uma lógica não cooptativa.

Com a posse de Paulo Maluf à frente da administração municipal em 1993 praticamente todas as ações de governo implantadas pela gestão do PT centradas no objetivo de democratizar a gestão das políticas públicas foram esvaziadas refletindo o caráter predatório das duas gestões que jogaram por terra avanços significativos de participação social na gestão da coisa pública, voltando ao tradicional padrão marcado pelo clientelismo e gestão intransparente.

## **CAPÍTULO 2: TRÊS ESTUDOS DE CASO DE POLÍTICA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO – SANTO ANDRÉ, ITU E BOTUCATU**

### **A. O Município de Santo André**

#### **1. Contextualização sócio-institucional do Município**

Promulgada em 1990, a Lei Orgânica mantém todos os princípios da Constituição Federal e Estadual para a educação, reafirmando-os na medida em que a define como direito do cidadão e dever do Estado. As diretrizes e estratégias apresentadas pela Lei Orgânica de Santo André que possibilitam o acesso à educação estão em conformidade com os demais textos constitucionais. Vale destacar a garantia de uma política de recursos humanos que assegura formação e aperfeiçoamento permanentes.

A gestão educacional no Município providencia o atendimento escolar nas modalidades de Educação infantil: atendimento da criança de zero a seis anos através de creches e pré-escolar; Educação de jovens adultos: atendimento daqueles que, na idade própria, a ela não tiveram acesso e Educação especial: atendimento ao aluno portador de deficiência ou autista, prevendo, por exemplo, a obrigatoriedade de avaliação da criança em creche para o diagnóstico de sua deficiência física e mental.

O texto confere ao ensino público municipal algumas especificidades que não constam nas Constituições Federal e Estadual, como é 1) o estímulo à preservação do meio ambiente como complemento à formação integral do educando; 2) a obrigatoriedade do ensino de princípios de higiene pessoal, de higiene bucal e de saúde e 3) a consulta prévia ao Conselho Municipal de Educação quando se configura a possibilidade de desativação de salas de aula.

As diretrizes a respeito do controle público/participação asseguram que: o Conselho Municipal de Educação terá competência para fiscalizar a aplicação dos recursos da educação; e que em cada unidade de ensino funciona um conselho de unidade, com composição, funcionamento e competência regulados em lei.

#### **2. A Educação no Município de Santo André**

O Município de Santo André é um dos 39 municípios da Região Metropolitana de

São Paulo. Compõe o cinturão industrial da cidade de São Paulo e tem uma população de 615 mil habitantes (1991). A taxa de crescimento anual da população é de 0,97%. O setor industrial exerce papel predominante na atividade econômica do município. Em 1990, a indústria é responsável por 47% do pessoal ocupado, enquanto comércio e serviços somam 57%.

A rede escolar instalada no município, em 1992, totaliza 37 escolas municipais de educação infantil em funcionamento e duas em construção. Os alunos matriculados na pré-escola somam 18.900; outros 2.150 estão matriculados no serviço de educação de jovens e adultos, distribuídos por 33 núcleos. O sistema de creches atende 972 crianças em 11 UNIMEIS e há mais duas em construção; 100 crianças são atendidas na educação especial. A maior parte da rede escolar é voltada para o ensino de 1º grau (cerca de 70% de todas as vagas disponíveis, incluindo o ensino pré-escolar e de 2º grau).

Em relação à distribuição das vagas entre as esferas municipal, estadual e particular, observa-se que as escolas municipais concentram-se no ensino pré-escolar e a rede estadual no ensino de 1º grau. A rede particular distribui-se em menor número nas duas modalidades de ensino e amplia sua participação no ensino de 2º grau. Entre 1985 e 1991, as matrículas oferecidas pela rede municipal passam de 70,87% para 82,44% do número total de matrículas do ensino pré-escolar. Em relação ao ensino de 1º grau, as matrículas da rede estadual oscilam entre 89 e 85% das matrículas existentes .

### 3. As propostas e ações da Administração para a área de Educação entre 1989 e 1992

O Plano de Educação Municipal para Santo André, sob a administração de Celso Daniel eleito pelo Partido dos Trabalhadores entre 1989-1992, tem como diretrizes de ação (basicamente na educação pré-escolar, de acordo com os preceitos constitucionais):

1. democratizar o acesso à educação, dando prioridade às classes populares;
2. democratizar a permanência na escola dos que tiveram acesso ao sistema;
3. garantir a participação e a gestão do Sistema Educacional nas relações entre as pessoas e grupos diretamente envolvidos no processo e em suas relações com a sociedade civil.

Tais princípios vinculam as noções de equidade e igualdade como eixos centrais da política educacional municipal. A proposta da gestão enfatiza a escolarização como o instrumento através do qual o indivíduo adquire informações e conhecimentos que lhe possibilitam o exercício pleno da sua cidadania. Sua prioridade é “a construção de uma

escola pública de qualidade, baseada em reformulações das concepções existentes - condições de trabalho adequadas, salários dignos, apoio pedagógico, materiais didáticos, infra-estrutura material". A creche é concebida no Plano de Educação Municipal como direito da criança e da família.

No nível da pré-escola o Plano Municipal de Educação apresenta-se como "público e popular". Ao assumir o compromisso de ampliar e melhorar a qualidade do serviço de educação implanta a abertura de três turnos (manhã, intermediário e tarde) na pré-escola, ampliando em 50% as vagas existentes; promove a contratação de mais professores, garantindo-lhes uma remuneração melhor e implementa programas de reciclagem e de formação permanentes.

Os resultados demonstram um salto quantitativo. Enquanto em 1988 existiam 12.784 vagas nas 34 EMEIs, entre 1989 e 1991 foram abertas 5.216 vagas, principalmente a partir da introdução do terceiro turno. Em 1991, são atendidas 18.000 crianças nas 36 EMEIs. A única exigência para o acesso da criança é a faixa etária. No intuito de garantir o caráter público da escola há isenção da taxa de matrícula a partir de 1989, diminuição da lista de material escolar e não obrigatoriedade do uso do uniforme.

Foram criadas normas únicas de atendimento nas 36 unidades, otimizou-se o espaço existente, ampliando-se o número de vagas, e criou-se o 3º turno em três EMEIs, em 1989, e em mais 8 EMEIs, entre 1990-1991. Esse aumento de vagas também garantiu o acesso das crianças deficientes em idade pré-escolar.

A política de valorização dos recursos humanos se consubstancia através do: 1) aumento real de salário; 2) da transparência nos critérios de remoção e escolha de vagas; 3) da seleção e avaliação para função gratificada de dirigente de EMEI; 4) de reuniões periódicas com dirigentes de EMEIs para a construção de projeto pedagógico e 5) da formação e reciclagem de profissionais.

Em relação às creches, em 1989 o município contava com três creches públicas atendendo a 150 crianças vinculadas à Promoção Social de Santo André (PROSSAN). Durante a gestão, são construídas 5 creches sob a denominação de Unidade Municipal de Educação Infantil (UNIMEI), totalizando 8 creches que atendem 657 crianças de 0 a 6 anos. Os critérios para a definição destes locais foram a demanda escolar existente e a reivindicação popular nas discussões do orçamento. O período de funcionamento das unidades é de 12 horas. Além disso, foram estabelecidos convênios com 14 Creches Comunitárias, uma vez que as públicas não eram suficientes para atender a demanda do município.

Uma iniciativa inovadora dentro da proposta de escolarização é o Serviço de Educação de Jovens e Adultos (SEJA). Estima-se que, em 1988, 10% da população de Santo André era analfabeta, sendo que os cursos de alfabetização se dividiam entre três instituições: além do atendimento predominante da Secretaria Estadual, funcionavam classes no SESI e no PROSSAN. Segundo o mesmo levantamento, este serviço abrangia menos de 3% da demanda total. A partir de 1989, surge a primeira iniciativa da Prefeitura Municipal, quando é criado o Serviço de Educação de Jovens e Adultos (SEJA), inicialmente dirigido aos funcionários da Prefeitura. Em 1990, o projeto inicia suas atividades junto aos munícipes em diversos bairros. Trata-se de um processo integrado que implica a reelaboração da proposta curricular, a formação permanente de assistentes pedagógicos e a construção de salas de aula nos espaços públicos visando a melhoria das condições infra-estruturais. O Programa conta, em 1990, com 19 núcleos que atendem a cerca de 7.800 alunos, no nível de alfabetização intermediário e pós-alfabetização. Desde o seu início, o trabalho desenvolvido assume a perspectiva de institucionalização, entendendo o acesso ao conhecimento sistematizado como direito do cidadão.

Outro aspecto da política educacional que teve muito empenho é o Serviço de Educação Especial que foi concebido no intuito de propiciar a integração social do portador de deficiência física. O objetivo do programa é garantir o acesso e a permanência dos alunos portadores de deficiência nas escolas da própria rede municipal de ensino. Consideram-se as especificidades exigidas para que este atendimento seja adequado, sem no entanto comprometer a convivência desses alunos com as outras crianças. São formadas equipes especializadas que trabalham de forma integrada com as equipes pedagógicas que atuam na rede pré-escolar e nas creches. Do início ao fim da gestão, há um aumento de 45% no número de vagas na pré-escola. A integração do serviço de creche e de educação de jovens e adultos à política educacional do município deixa de ser uma atividade assistencial. Implanta-se um serviço de educação especial que abre espaço para os portadores de deficiência no serviço geral de educação.

#### 4. Princípios norteadores da gestão

A mudança na ótica de gestão está centrada principalmente na democratização do acesso à educação e em sua continuidade e na participação na gestão do sistema educacional. Este processo se concretiza através do aumento do número de vagas, construção de uma proposta pedagógica mais apropriada, redução do ônus dos pais no

custeio da escola para os filhos, implantação de novos serviços educacionais. Entre suas atribuições, o governo define uma linha de atuação que contempla pré-escola e creche de uma perspectiva abrangente.

A denominação de Unidade Municipal de Educação Infantil - UNIMEI aos locais de prestação de serviços de educação à criança de zero a seis anos em período integral representa, segundo a Administração, uma ruptura com a visão assistencialista da creche como simples depósito de crianças.

A implantação, de forma sistemática, do Serviço de Educação de Jovens e Adultos (SEJA), atacando o grave problema do analfabetismo, define uma estratégia de contratações de professores e de aprimoramento da sua formação. O trabalho realizado com os docentes é estruturado de forma a possibilitar o ensino e estudo com aqueles mais habilitados, e seu contrato de trabalho prevê um tempo dedicado à formação contínua. A estrutura montada é parte integrante de um projeto político pedagógico centrado no desafio de ampliar, a um número cada vez maior de indivíduos, o acesso ao conhecimento como um direito de cidadania a partir de uma perspectiva de institucionalização.

O Serviço de Educação de Jovens e Adultos, que atinge principalmente uma clientela composta por jovens com idade entre 14 e 21 anos, “não é pensado como mais uma instituição de caráter curativo e/ou de reabilitação, mas com uma perspectiva de transitoriedade”. Para a implantação do SEJA iniciou-se um trabalho de formação de professores, seguido de um trabalho de discussão com a população visando viabilizar o princípio de participação popular no programa. Criaram-se grupos de apoio ao curso em cada um dos 32 núcleos, os quais teriam como principal tarefa sua divulgação junto à população, o auxílio à coordenação no levantamento das causas da evasão escolar no bairro e a discussão de temas relativos à educação de jovens e adultos. Estes grupos se constituíram num fórum para discussões periódicas com a Administração acerca dos problemas e avanços do projeto. O curso foi regulamentado pelo Conselho Estadual de Educação, o que representou um passo importante para o serviço na medida em que possibilitava aos alunos a continuidade de seus estudos nas séries subseqüentes.

## 5. Condicionantes da formulação da política de Educação



#### a. A relação Executivo-Legislativo

Durante a gestão municipal de 1989 a 1992, os seguintes partidos políticos os que se colocaram como situação e oposição ao governo municipal: Partido no governo: Partido dos Trabalhadores (PT), partidos na situação: Partido Democrático Trabalhista (PDT) e Partido Socialista Brasileiro (PSB) e partidos na oposição: Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB); Partido Democrático Social (PDS); Partido da Frente Liberal (PFL); Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB).

A participação do Legislativo na apresentação de Projetos de Lei, além de insignificante, com apenas 3 projetos, é orientada para ações pontuais.

O Executivo envia 43 projetos, dos quais 79% são aprovados, na sua maioria centrados nos temas de Recursos Humanos e Expansão da Rede Física.

#### b. Análise do papel dos diferentes atores no processo

Foram entrevistados dois Secretários Municipais de Educação e a Diretora do Departamento de Educação, três vereadores: dois da situação (PT) e outro da oposição (PMDB) e da Sociedade civil: integrantes do Sindicato dos Servidores Públicos de Santo André, um professor da rede, um funcionário e três professores do SEJA, representantes do Grupo de Apoio à Alfabetização e uma ex-presidente da Federação de Entidades de Santo André (FEASA).

#### i. Sobre as propostas e ações de Governo - alcances e limites da política

Os representantes da Administração descrevem como principal proposta da Administração a inversão de prioridades enquanto objetivo prioritário de "uma administração democrática e popular". A sua ênfase é na afirmação de um projeto alternativo que se caracteriza pelo fortalecimento de uma nova cultura política -- a cultura política dos direitos centrada na resposta às reais necessidades da população. Cita-se como exemplo que a definição dos locais das creches foi resultado da participação popular no planejamento, execução e gestão de equipamentos e serviços públicos.

Observa-se que houve melhoria significativa na expansão do sistema de educação pré-escolar e institucionalização do Serviço de Educação de Jovens e Adultos (SEJA), o qual não constava do organograma do Departamento de Educação, Cultura e Esportes e

não possuía equipe ou dotação orçamentária que possibilitassem sua implantação na cidade.

As mudanças na proposta pedagógica ocorrem através da implantação de uma equipe de acompanhamento do trabalho pedagógico. Houve resistência no início, porque os professores achavam que os assistentes pedagógicos estavam policiando o seu trabalho, mas no decorrer da gestão essa desconfiança se diluiu e os professores se integraram à nova proposta pedagógica.

A expansão do sistema de atendimento, o incremento no percentual do orçamento destinado à educação e a democratização da gestão são vistos como os principais eixos norteadores da administração. A menção aos limites se prende ao componente quantitativo atingido, pois apesar dos avanços verificados, a demanda não pôde ser atendida plenamente.

A democratização do atendimento à demanda se verifica seja pela ampliação no número de escolas, seja pela abertura do noturno para melhor aproveitamento das vagas. Este processo também se consubstancia pelo investimento na qualidade material das escolas, pela valorização profissional decorrente da elaboração e aprovação do Estatuto do Magistério e pela instituição de canais de participação popular. Na opinião dos representantes da Administração, a gestão trouxe uma nova prática política, mais democrática, tendo sido criados mecanismos que possibilitam um maior diálogo entre a administração e os profissionais de educação.

A discussão do Estatuto do Magistério foi considerada como um momento no qual se aprofundaram os debates em torno da concepção geral da escola, propiciando a valorização do profissional da educação.

Os representantes do Legislativo, tanto os vereadores da situação como os de oposição, destacam como principal proposta da Administração a expansão do atendimento. Os primeiros enfatizam a garantia de sua qualidade e a valorização dos profissionais, que se vê reforçada pela aprovação do Estatuto do Magistério. Estes fazem questão de dizer que estas propostas surgiram das discussões do partido, assim como de diagnósticos elaborados a partir de discussões envolvendo a população e os profissionais da área.

Apenas os vereadores da situação aprofundam a sua análise e demonstram sintonia com o processo, dando ênfase ao alcance dos programas de educação infantil e de alfabetização de jovens e adultos, que representam um avanço tanto em termos quantitativos como qualitativos. Dentre os avanços mencionados, destaca-se que a nova

estruturação do sistema de educação possibilitou implantar uma outra visão em torno da educação infantil, uma vez que ela foi retirada da área de atribuições do setor social e incluída entre as responsabilidades da área educacional. Quanto aos limites, os entrevistados apenas mencionam a impossibilidade de atender a toda a demanda em virtude das restrições financeiras do município, reforçando, entretanto, a solução encontrada: aumento da carga horária através da inclusão de um 3º turno.

Os diversos entrevistados da Sociedade civil consideram como ponto central das propostas da administração a valorização do servidor público e a participação popular. Entretanto, o processo, que se iniciou de forma promissora, foi se modificando, principalmente no seu caráter deliberativo. Os professores foram se sentindo cada vez mais afastados dos fóruns de educação, suas reuniões com a administração se tornaram menos freqüentes e a relação foi ficando tensa e conflitiva. Os professores demonstraram grande frustração com o fato de ter sido decidido que seu papel deveria se restringir ao ensino.

Em relação às EMEIs e UNIMEIs, observa-se democratização do acesso das crianças à escola, que se viabiliza através de diversas iniciativas: redução do material de escola e da taxa de matrícula, critério de aceitação por ordem de chegada - que coloca em xeque a “cartinha” dos vereadores, abolição do uso obrigatório de uniforme. Os obstáculos se limitavam à resistência dos profissionais, que foram obrigados a reciclar sua teoria e metodologia de ensino para atender à nova proposta implantada pela administração com base na teoria construtivista.

A avaliação da administração é positiva, na medida em que houve aumento de vagas e foi criado o 3º turno, o que beneficia a população da periferia. Em relação à educação especial, os entrevistados afirmaram que a administração foi ousada ao desenvolver um novo projeto sobre a educação do deficiente, que possibilitava seu atendimento e integração. O grande obstáculo foi a falta de verbas, e a implantação tardia se deve tanto à Administração como à Câmara, que protelaram muito a sua aprovação (esta alegava como razões para o atraso o inchaço da máquina administrativa e a proximidade do fim da gestão).

A caracterização mais geral da gestão é bastante diferenciada, sobretudo quando se comparam as entrevistas com membros da Administração, representantes da oposição parlamentar e Sindicato de Servidores Municipais.

Destacando-se os principais temas mencionados pelos entrevistados, as propostas da gestão são apreciadas de forma positiva, notadamente nos aspectos concernentes à

expansão quantitativa e qualitativa da rede pré-escolar, a implantação do SEJA e da educação especial. Nas entrevistas realizadas com pessoas da administração, a maioria destaca como principal proposta os aspectos relacionados com sua própria área de atuação: melhoria do atendimento, mudança da proposta pedagógica, democratização do acesso à educação, melhoria da qualidade de ensino e participação na gestão educacional.

Os principais problemas levantados pela Administração estão relacionados com a dificuldade de estabelecer canais de comunicação entre aqueles que nela trabalham (carreira) e aqueles que atuam na estrutura partidária. Isto traz à tona o desafio de estabelecer limites de intervenção pública do partido na administração, definindo o que é de competência do partido e o que é da administração.

## ii. Sobre a relação Executivo-Legislativo e Executivo-Sociedade

Os representantes do Executivo a descrevem como sendo bastante tensa, não se tendo conseguido uma relação positiva com a Câmara. O principal foco de conflito foi a ruptura com as práticas clientelistas predominantes na Câmara, na medida em que o Executivo assume uma atitude propositiva, colocando em discussão todos os projetos para legitimar a proposta da gestão.

A relação do partido no Executivo (PT) com a oposição foi fortemente permeada pelo preconceito e posicionamentos assumidos pelos partidos tradicionais e conservadores, que sempre exerceram hegemonia no Legislativo local.

A relação Executivo-Sociedade é substancialmente modificada. Segundo a Administração, ocorre uma ativação da relação com a população, com o objetivo de difundir os principais pressupostos que possibilitem a consolidação da democratização da gestão.

A avaliação dos membros do Legislativo é marcada por diferenças significativas. Para os veradores da oposição a relação Executivo-Legislativo é caracterizada como bastante conflitiva. Há dificuldades de aceitação dos projetos na Câmara. As principais críticas se referem à intransigência do Executivo. Os veradores da situação referem-se às dificuldades na aceitação dos projetos na Câmara e às contradições que surgem em virtude da predominância de práticas clientelísticas e as dificuldades para sua superação. A relação Executivo-Sociedade é avaliada positivamente, principalmente pelo envolvimento dos movimentos populares e dos sindicatos na aprovação da Lei Orgânica do Município. Os atritos entre o Executivo e a Sociedade estão relacionados com as

dificuldades inerentes a um processo de definição de prioridades e aos critérios para admissão nas escolas de educação infantil.

Os representantes da Sociedade civil apontam que o Executivo atuou com independência em relação ao partido (PT), à bancada de vereadores e aos movimentos organizados. A principal crítica se refere à forma pela qual a Administração encaminhava os projetos para votação. A relação Executivo-Sociedade é vista como essencial à legitimidade da gestão. O principal objetivo é a mudança de atitude da população, que deve aprender a ver a “educação como direito do cidadão”, indicando uma concordância com o ideário da Administração.

A relação Executivo-Sociedade é descrita principalmente pelos representantes sindicais como o maior problema da administração petista, destacando-se a ausência de diálogo entre o governo municipal e os setores organizados da população. A principal queixa é que os vários setores eram chamados para discutir; entretanto, as propostas já vinham prontas. Como exemplo, menciona-se a diluição da participação na Comissão Paritária na discussão do Estatuto do Magistério. Os representantes dos movimentos de bairro reforçam a apologia participacionista das instituições que representam e o bom relacionamento com a administração. Já os representantes do SEJA são mais críticos quanto às dificuldades de relacionamento, notadamente quanto ao espaçamento das reuniões entre o Grupo de Apoio e a Administração. Outra crítica é quanto ao fato de que, após a implantação do projeto no bairro, a Prefeitura descarta a base, provocando uma grande frustração na população envolvida no Programa.

A relação Executivo-Legislativo é qualificada como negativa e pautada pela oposição sistemática dos partidos na Câmara - política de blocos, o que prejudica o andamento dos projetos. A bancada governista, que inicialmente era composta por 9 vereadores num total de 21, cai para 7. A relação com o Legislativo era pautada sobretudo pela discussão de projetos. As críticas à atuação do Executivo são de dois tipos: de um lado, os vereadores de oposição questionam o “partidarismo”; do outro, a crítica oposta, a dos representantes dos sindicatos, é que o Executivo deveria ter se apoiado mais na pressão dos movimentos organizados para a aprovação de projetos.

Esta relação é avaliada positivamente pelos representantes do Executivo e da administração, pelos vereadores da situação, pelos representantes dos movimentos e (ambiguamente) pelos representantes do Sindicato dos Servidores. Para estes últimos, os setores sociais eram chamados a discutir, mas as decisões já vinham tomadas pelo Executivo. O vereador da oposição destaca a insatisfação popular em relação à

Administração.

### iii. Sobre a descentralização

Os representantes da Administração apresentam uma visão crítica da municipalização: argumentam que é necessário definir mais precisamente as condições de financiamento, e que não existem mecanismos para sua sustentação política. São unânimes na afirmação de que a municipalização não ocorreu, e que a tentativa de implantar um Fórum de Ação Conjunta com ampla representatividade dos diversos atores interessados quase não avançou, apesar da relevância de seus objetivos: criação de um espaço para a discussão de prioridades através de uma ação cooperada intergovernamental na educação.

Em relação à descentralização do próprio governo local, houve poucos avanços porque cada serviço ficou preso ao seu cotidiano.

Os representantes dos sindicatos revelam profunda frustração com a quebra de expectativas. Para eles, a administração petista se esquivou do diálogo com os setores organizados da população, inclusive com aqueles que tinham suas origens ligadas à história do PT. Isto se deu porque não se quis aprofundar a discussão em torno da participação social, uma vez que era mais difícil o diálogo com os grupos politicamente mais organizados, como é o caso dos servidores.

### iv. Sobre a participação, o controle público e as demandas sociais

Os representantes do Executivo avaliam que a ênfase na participação se dá através dos movimentos sociais que, paulatinamente, inscrevem suas carências no campo dos direitos. Do mesmo modo que na saúde, não ocorreu a normatização dos canais de participação na educação. Tanto o Conselho Municipal de Educação quanto os Conselhos de Unidade Escolar foram pouco atuantes, sendo que ambos não foram plenamente implantados.

Os principais problemas ocorreram quanto ao estabelecimento de limites de intervenção pública do partido na administração e o processamento das demandas obedeceu à lógica da inversão de prioridades, privilegiando a população da periferia da cidade.

Quanto aos representantes do Legislativo repete-se a dualidade. O verador da oposição demonstra principalmente sua predisposição de atuar como crítico da

Administração. Os veradores da situação destacam o papel do Conselho Municipal de Educação, que representa o espaço de definição de diretrizes políticas na área da educação. Os vereadores também reforçam a importância dos Conselhos de Escola paritários - nos quais os pais participam das decisões junto com a escola e a Administração - como avanço da gestão na expansão do processo participativo e de controle público.

Para os representantes da Sociedade civil e principalmente no caso do Serviço de Educação de Jovens e Adultos (SEJA), a proposta participativa envolveu diversas entidades da região através da organização de um fórum de discussão com as áreas sindicais e os movimentos populares, que definiram algumas diretrizes. Os grupos politicamente mais organizados foram os que mais complicaram o processo de negociação devido à sua "obsessão democrática", dificultando freqüentemente a implementação das propostas. A relação com a população ainda se caracteriza pelo seu caráter unilateral, e o esforço da coordenação consistiu na ampliação dos vínculos com a comunidade através da criação do Grupo de Apoio, levando a discussão do SEJA para os bairros. A participação da população ocorre na discussão do orçamento e nos Conselhos de Escola, que são alguns dos canais institucionalizados e instrumentos efetivos de controle público.

No caso da pré-escola, a participação popular ocorre através de reuniões de pais e mestres realizadas às noites e fins-de-semana. Um avanço da Administração foram as compras comunitárias através de comissões de pais, que fazem um levantamento de preços do material escolar. O espaço aberto às suas demandas e a motivação das pessoas em intervir nas políticas governamentais acabam por reforçar a organização popular durante a gestão em estudo.

Os representantes da Administração destacam a necessidade de enfrentar o padrão clientelista predominante nas gestões anteriores, revertendo a lógica da população, que espera respostas às suas demandas particularizadas.

Quanto aos mecanismos de participação, aparece referência recorrente à importância dos canais institucionalizados, apesar das dificuldades para sua efetiva implantação.

A crítica dos representantes do Sindicato dos Servidores se volta para o fato de que não houve incentivo por parte da Administração aos movimentos sociais, aos quais sistematicamente procurou esvaziar.

Através dos depoimentos é possível observar a centralidade dos canais

institucionalizados de participação. As avaliações quanto ao peso destes canais, embora francamente favoráveis, variam segundo as distintas perspectivas. Destaca-se a iniciativa da Administração em tornar-se permeável às demandas. Uma das críticas que aparecem dirige-se principalmente à fragilidade da população em organizar-se para expressar suas demandas e interagir com a Administração.

Outra crítica vem dos setores que questionam a falta de diálogo entre o governo e os setores organizados da população. Neste caso, a insatisfação é sentida principalmente pelos grupos mais politizados, que questionam a timidez do processo participativo e sua diminuição em certas dimensões do processo decisório. Mas quando se trata dos mecanismos de controle público do orçamento, há consenso favorável em relação à iniciativa da Administração em permitir este controle; ao mesmo tempo, é apontada a ineficiência da participação da população neste processo, atribuída tanto à limitação desta iniciativa por parte da Administração, quanto à “incapacidade” da população em realizar tal controle.

Assim, percebe-se que houve por parte da Administração uma clara tendência a tornar-se mais permeável às demandas através dos canais institucionalizados de participação, embora as avaliações quanto a efetividade deste processo sejam distintas e apontem para várias limitações, atribuídas tanto ao poder público quanto aos distintos setores da sociedade.

## 6. Síntese analítica do processo

O município de Santo André retrata as complexidades inerentes à transformação de uma lógica de gestão. Os alcances da descentralização são bastante restritos, apesar dos esforços da Administração em reverter o quadro existente.

A ênfase na dimensão participativa da gestão - um dos eixos norteadores do seu projeto político durante o período 1989-1992, se explicita através de diversas iniciativas que procuram incorporar a participação popular ao processo de decisão e planejamento, promovendo e ampliando as diversas formas de consulta à sociedade civil. Entretanto, é ressaltado que cabe à sociedade desenvolver seus espaços autônomos de organização e participação. Aqui reside provavelmente uma das complexidades da gestão: as dificuldades de romper com as práticas clientelistas e o hábito da população de receber soluções prontas ou de formular demandas muito específicas implicam rupturas radicais na cultura política.

O exemplo do relacionamento da Prefeitura com a FEASA (Federação de Entidades Assistenciais de Santo André) é ilustrativo. As entidades que a integram --



educandários, instituições religiosas ou de caráter leigo -- têm tradição e presença efetivas na cidade, administrando parte de suas creches e outros organismos assistenciais locais. A Administração petista alterou a dinâmica existente, rompendo com as práticas clientelísticas que asseguravam o encaminhamento de recursos a apenas algumas federadas em troca de apoio político. O procedimento que passou a ser adotado é o de subvencionar a Federação como um todo, mas com prévio estabelecimento de critérios e normas de controle e fiscalização para que o repasse de recursos se fizesse de maneira transparente. Introduziu-se assim um novo relacionamento entre o Executivo e as entidades assistenciais.

Os canais de participação na educação tiveram um desempenho bastante discreto em virtude das dificuldades em transformar a cultura política do serviço público. A precária internalização do conceito de cidadania pela população e pelo Poder público reflete-se freqüentemente na postura do funcionalismo, que desenvolve muita resistência a uma relação mais aberta com a comunidade.

A experiência do Orçamento Participativo é uma referência relevante da iniciativa da gestão para ampliar e consolidar o processo participativo, apesar das dificuldades relacionadas com a resistência da máquina burocrática à participação popular no processo decisório.

Do ponto de vista do Executivo e da Administração, ficam claros os esforços para buscar mecanismos de contato com os setores organizados da população, através do chamado "trabalho com a comunidade", bem como no sentido de superar o caráter centralizador e clientelista da máquina administrativa existente nas gestões anteriores. Esses esforços nem sempre são bem sucedidos, mas permitem uma vez mais constatar a relevância do papel do Executivo no processo de descentralização. Em relação à democratização da gestão, fica clara a preocupação com o aumento da sua capacidade de realização e com a melhoria da qualidade dos serviços prestados. Isto se concretiza através da implantação de uma política de recursos humanos que introduz os valores inscritos no ideário programático, notadamente através de mudanças na cultura da organização. Esta política foi implementada através de programas que possibilitaram o desenvolvimento gerencial e a valorização profissional dos servidores através de cursos de treinamento e reciclagem.

Por outro lado, a expansão quantitativa dos serviços se concretiza através da ampliação do quadro de profissionais, visando garantir a transformação efetiva do cotidiano das escolas e criação do 3º turno. O interesse da gestão pela área educacional é demonstrado pela alocação estável de recursos ao longo do período. Não obstante, a

oferta de serviços não acompanhou o crescimento da demanda, o que evidencia as limitações de ordem orçamentária e financeira, a despeito da capacidade técnica, da vontade política da gestão e da pouca pressão exercida pelos grupos mais afetados pela carência dos serviços.

Uma última questão, que aponta para a complexidade da relação entre descentralização e democracia, é que, ao mesmo tempo em que se verificam avanços na democratização da educação, constata-se um deslocamento do locus político - a tendência de se estreitar a relação do Executivo com a Sociedade não vem acompanhada do fortalecimento do Legislativo como espaço de negociação política e de captação e expressão das distintas demandas sociais. Noutros termos, corre-se o risco de que processos caracterizados por maior permeabilidade do Estado às demandas sociais, por estarem estreitamente vinculados a iniciativas do Executivo, venham acompanhados pelo enfraquecimento das instituições clássicas de representação política.

## B. O Município de Itu

### 1. Contextualização sócio-institucional

Promulgada em 1990, a Lei Orgânica mantém os princípios das Constituições Federal e Estadual. Não apresenta nenhum tipo de inovação, assim como não detalha a forma de atuação do Conselho Municipal de Educação e de instâncias de controle/participação na gestão.

Itu tem uma população de aproximadamente 110 mil habitantes (1993), apresentando uma taxa de crescimento anual de 3,39% entre 1980 e 1991. A maior parte da população reside na área urbana (90%), segundo dados do Censo de 1991.

O Município experimenta, a partir do final da década de 70, um declínio acentuado da atividade primária, que é responsável por menos de 10% do pessoal ocupado, com expansão no setor secundário e de serviços.

### 2. A Educação no Município de Itu

Em 1991 o número total de matrículas oferecidas na rede de ensino pré-escolar, de 1º e 2º graus, somam cerca de 25.000 vagas. A distribuição destas vagas em relação aos diferentes níveis de ensino é muito heterogênea: 75% dos alunos estudam no 1º grau, sendo que o restante de vagas é distribuído de forma equivalente entre o ensino pré-escolar (13%) e o ensino de 2º grau (12%). Quanto à participação das distintas esferas administrativas por nível de ensino, observa-se que a rede pré-escolar é atendida

predominantemente pela rede municipal (80%), o ensino de 1º grau é quase todo atendido pela rede estadual (94%) e o ensino de 2º grau divide-se de forma equivalente pela rede estadual e pela rede privada.

A rede pré-escolar é formada por 14 Escolas Municipais de Educação Infantil (EMEIs), que atendem cerca de 3.000 alunos na faixa etária de 4 a 6 anos, na sua maioria situadas na região central da cidade. O ensino de 1º grau representa mais de 90% das matrículas de toda a rede escolar, sendo que a rede estadual concentra 75% da oferta escolar existente no município,<sup>94</sup> destacando-se a carência de pré-escolas e de escolas de 1º grau nas zonas periférica e rural. Em contrapartida, há superlotação nas escolas localizadas na região central da cidade.

### 3. A Formulação da Política Educacional no Município entre 1989 e 1992

Durante a gestão municipal no período 1989-92, as principais propostas de governo estão relacionadas à universalização do atendimento na rede de ensino pré-escolar. As diretrizes recortam-se em duas áreas de atuação: a manutenção e ampliação do ensino regular, através da rede de pré-escolas existente no município e os diversos programas complementares, destacando-se entre eles o Programa de Formação Integral à Criança (PROFIC)<sup>95</sup>, o Ensino Supletivo que em 1992 atendia 450 alunos e os programas de merenda e transporte escolar.

A prioridade dada ao ensino supletivo decorre do baixo nível de escolaridade de jovens e adultos no município. Segundo entrevista realizada com a Secretária de Educação, existem cerca de 10.000 analfabetos no município, sem mencionar a parcela de jovens e adultos que não concluíram o ensino fundamental.

Os programas de merenda escolar e vale-transporte destinam-se à cobertura das redes escolares municipal e estadual. Os dados da Prefeitura apontam uma distribuição média de 25 mil refeições diárias nas escolas. Em relação ao transporte escolar, em 1990 foram distribuídos cerca de 80 mil passes escolares para o deslocamento dos estudantes localizados na zona rural, tendo sido beneficiados cerca de 1.900 alunos das escolas estaduais.

---

<sup>94</sup> Não há informações sobre o grau de cobertura da rede escolar.

<sup>95</sup> O Programa de Formação Integral à Criança - PROFIC, um projeto articulado entre diversas Secretarias, foi implantado através de convênio realizado com o governo estadual, sendo depois solicitada a sua renovação em 1990. Foi elaborado basicamente para desenvolver ações complementares de apoio a crianças e adolescentes de baixa renda. Entre as principais ações destacam-se o atendimento em período integral de 2400 crianças de 2 até 7 anos em seis centros Infantís localizados na periferia e as atividades de integração social realizadas com adolescentes de 10 a 14 anos, através de programas específicos.

Embora seja possível identificar as prioridades contidas nas propostas de governo, as principais informações obtidas a partir dos documentos pesquisados são insuficientes para avaliar o impacto das políticas, principalmente pela ausência de dois tipos de informação: aqueles relacionados ao diagnóstico sobre a situação local e aqueles relacionados à avaliação dos resultados atingidos. As propostas são abrangentes, referem-se muito pouco ao processo de implementação dos programas e as ações são descritas isoladamente, mesmo em relação aos projetos inter-secretariais como é o caso do PROFIC, que envolve ações conjuntas na cessão de equipamentos, material didático e assistência à saúde escolar.

As propostas de governo, embora incentivem a participação da população na definição de prioridades e na tomada de decisões, seja no nível mais global dos programas ou em relação à gestão das escolas, fazem poucas referências nos documentos oficiais quanto às iniciativas relacionadas ao fortalecimento da autonomia das escolas ou a atuação dos conselhos de escola. Pelo contrário, o “Plano de Curso”, que define os componentes curriculares, é elaborado pela Secretaria de Educação, e o plano escolar, que define os aspectos administrativos e pedagógicos da escola, atribui as principais decisões à direção escolar, incluindo o corpo docente e a coordenação pedagógica.

Um dos aspectos mais enfatizados pela Administração sobre o tema da municipalização do ensino, desde a sua implantação, relaciona-se com as vantagens decorrentes da descentralização dos serviços, especialmente a melhoria da rede física das escolas. Dentre as principais realizações decorrentes de iniciativas de parceria entre a Prefeitura e as outras esferas de governo<sup>96</sup> destaca-se o convênio que instituiu o Programa de Municipalização do Ensino entre a Secretaria Estadual de Educação e o Município de Itu foi celebrado em 27/11/1989. As principais áreas de atuação previstas pelo Programa são: 1) construções, reformas e manutenção de prédios, 2) merenda escolar; 3) material de apoio didático; 4) aperfeiçoamento de pessoal e assistência ao aluno. As principais realizações relacionam-se à distribuição de merenda escolar para a rede escolar e a execução de serviços de manutenção e recuperação de prédios escolares. Observou-se no decorrer da pesquisa que o programa de municipalização do ensino é praticamente desconhecido para a imensa maioria da população. O momento de maior repercussão dessa proposta ocorreu durante sua implantação, quando a maioria

---

<sup>96</sup> Referimo-nos ao convênio PROFIC assinado em 1986, que institui o PROMDEPAR viabilizando ao município autonomia para a contratação de recursos humanos para as escolas estaduais e solicitação de recursos junto ao MEC em 1992.

dos professores estaduais opôs-se, resistência que pode ser explicada pelo receio de uma mudança na sistemática de contratação dos professores e desvantagens e/ou incertezas relacionadas ao eventual enfraquecimento da Associação dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São - APEOESP.

Outro aspecto a ser destacado é o fato de que as iniciativas de parcerias também não parecem significativas no sentido de estabelecer uma dinâmica mais articulada ou de maior complementariedade na elaboração e formulação das políticas, seja com o governo estadual, seja incentivando novas instâncias de representação local. A Comissão de Educação do Município - CEM, que deveria ser o principal instrumento de acompanhamento, avaliação e reformulação das ações previstas nos convênios parece subsistir mais em função do seu caráter formal, já que se constitui em uma das pré-condições para a celebração dos convênios, do que pelo seu dinamismo. Sua atuação restringe-se a apontar as necessidades levantadas pelas escolas, sendo que, nesse aspecto, as audiências públicas promovidas pelo governo para estabelecer contato direto com a população têm muito mais visibilidade.

### 3. Condicionantes da formulação da política de Educação

#### a. Sobre as Relações Executivo-Legislativo

O partido do governo foi o Partido do Movimento Democrático Brasileiro - PMDB. Os demais partidos com representação parlamentar foram o Partido da Social Democracia Brasileira - PSDB; Partido dos Trabalhadores - PT; Partido Trabalhista Brasileiro - PTB e Partido Democrático Trabalhista - PDT.

A maioria dos projetos de lei são de autoria do Executivo e todos os que foram submetidos à apreciação da Câmara Municipal foram aprovados. Estão relacionados com: a) celebração de convênios entre a Prefeitura e outras entidades, destacando-se o convênio de municipalização do ensino e a portaria instituindo a Comissão Municipal de Educação, o principal órgão colegiado responsável pela coordenação do Programa de Municipalização do Ensino; b) regulamentação do Programa de Transporte Escolar; e c) programas de assistência escolar. Os demais temas - Rede Física e Orçamento - dispõem sobre a regularização de terrenos para construção de escola, denominação de escolas e remanejamento/suplementação de recursos orçamentários. O único projeto de lei aprovado pela Câmara Municipal de iniciativa do poder Legislativo dispõe sobre a denominação de escolas de educação infantil.

Segundo a opinião quase unânime dos diversos atores do Executivo, Legislativo e da sociedade civil que foram entrevistados quanto ao relacionamento entre o Poder Executivo-Legislativo, este é um fator considerado positivo em função da agilidade no processo de tomada de decisões.

#### b. Análise do papel dos diferentes atores no processo

Foram entrevistados o Prefeito de Itu, o Secretário de Educação, a ex-Delegada de Ensino, a Coordenadora do Colégio Universitário de Itu e duas diretoras de Curso Supletivo. Também foram entrevistados o Presidente da Câmara, um ex-vereador da situação e um vereador da oposição. Da Sociedade civil foram entrevistados o presidente de uma Sociedade Amigos de Bairro, o tesoureiro do Rotary Club, o presidente do Sindicato de Ceramistas e um representante do Sindicato dos Servidores de Itu.

#### i. Sobre as propostas e ações de Governo - alcances e limites da política

Os representantes da Administração enfatizam o atendimento prioritário à rede de ensino pré-escolar, destacando as iniciativas de cooperação entre governo e entidades civis para a implementação de diversos programas. Os vereadores entrevistados ressaltaram a atuação prioritária da Prefeitura na rede pré-escolar, sendo que entre as principais realizações são citadas a ampliação do horário escolar, a construção de escolas rurais e a ampliação do ensino supletivo de 1º grau. Entre os principais problemas a serem resolvidos, a proposta de municipalização do ensino foi a iniciativa de governo mais questionada, pela insuficiência de recursos e aumento de encargos que vem acarretando para a Prefeitura, tendo em vista a omissão do governo estadual. Outro aspecto comentado foi a necessidade de construção de mais escolas na zona rural. A função do Poder Legislativo é abordada sempre em segundo plano, como uma instância de pouca relevância em relação ao poder Executivo.

Os entrevistados que representam instituições da Sociedade civil não souberam descrever quais eram as propostas de governo. São mencionados alguns resultados, como a boa qualidade da merenda e o atendimento satisfatório da demanda, ainda que seja constatada a necessidade de mais escolas na zona rural. Para os representantes de clubes de serviço em relação à formulação e implementação das políticas, o aspecto mais destacado é a abertura do governo ao diálogo com a população. Os representantes de movimentos sociais têm opinião diferente afirmando que geralmente, somente após as decisões serem tomadas pela equipe de governo, é que há interesse em ouvir a população, na medida em que os projetos são feitos dentro do gabinete, e depois as entidades são convidadas a participar, mas não têm acesso à elaboração do projeto. De forma geral, nota-se que os membros da sociedade civil são sensíveis à relação que o governo estabelece com a população, sendo este o principal indicador na avaliação de governo. O governo é visto como sendo "mais democrático" pela sua abertura à participação popular, ou, ao contrário, "é mais autoritário", já que o processo de tomada de decisões cabe à equipe central, o que confere à participação apenas um caráter consultivo.

De forma geral, os diversos atores entrevistados conhecem as principais propostas de governo para a área de educação, ao menos as diretrizes básicas: manutenção da rede pré-escolar municipal, fornecimento de merenda escolar e vale-transporte e implantação do ensino supletivo. No entanto, com algumas exceções, o grau de informação sobre programas de governo, implementação das políticas e metas atingidas é muito reduzido.

Quando solicitados a arriscarem uma avaliação sobre o governo, vários entrevistados evitaram um posicionamento direto e objetivo. Para os atores da administração (funcionários públicos) e da sociedade civil, as iniciativas de governo que causaram maior impacto foram a realização das plenárias abertas ("Conselhos do Povo") e outros mecanismos de comunicação da população com o Prefeito. Talvez em decorrência da falta de informações, nenhum entrevistado acrescentou a esta avaliação qualquer questionamento acerca da qualidade dos serviços e das ações realizadas pelo governo.

#### ii. Sobre a relação Executivo-Legislativo e Executivo-Sociedade civil

O relacionamento Executivo-Legislativo, é considerado positivo na medida em que a Câmara Municipal não interfere no andamento dos projetos da Prefeitura. O principal critério de avaliação do Legislativo acaba se associando à idéia de que sua função é justamente agilizar a aprovação dos projetos de lei de autoria do Executivo. Esta afirmação aparece com frequência na maioria das entrevistas, para o conjunto de todos os atores sociais entrevistados. A relação com o Executivo foi harmônica. O Prefeito tinha maioria na Câmara e quase todos os seus projetos foram aprovados sem que o Legislativo criasse problemas. Segundo o vereador de oposição, o ex-prefeito se relacionava com a Câmara através de uma rede de troca de favores e era por meio desta e não através de um processo de discussões que eram aprovados os projetos, não havendo critérios claros para o atendimento das demandas.

Da forma como descrita, a função "complementar" do Legislativo em relação ao Executivo não é questionada em nenhum momento e se contrapõe à importância atribuída à autonomia do Legislativo, como condição necessária para que se constitua de fato em um espaço representativo. A inexistência de critérios gerais mínimos que pautem o relacionamento entre o poder Executivo/Legislativo abre espaço para o tratamento individualizado das reivindicações dos vereadores. A inexistência de conflitos, geralmente interpretada como "inexistência de obstáculos para a administração", tem uma conotação ambígua, na medida em que a adesão da maioria dos vereadores para a aprovação dos projetos do poder Executivo, independentemente de pertencerem ao partido do governo ou da oposição, facilita o encaminhamento das suas reivindicações.

#### iii. Sobre a descentralização



Em relação ao tema da descentralização (entre os diferentes níveis de governo), o aspecto central abordado pelos representantes do Executivo municipal é a fragilidade das iniciativas em termos do impacto gerado e das mudanças verificadas. A avaliação geral é negativa, tendo em vista a insuficiência de recursos que assegurem a continuidade do processo de descentralização. O processo de descentralização, ao invés de associado ao fortalecimento do poder local, acaba sendo substituído por um processo de prefeiturização, em que se verifica apenas a desconcentração dos serviços e atividades. A Prefeitura passa a administrar equipamentos que não são seus - as escolas estaduais, como se não bastassem as dificuldades internas decorrentes da administração de seus próprios encargos. Com a dificuldade de avançar os projetos de municipalização, a Comissão de Educação Municipal - instância representativa que poderia cumprir esta função - não chegou a se consolidar.

A descentralização no nível local é abordada como fator importante da relação entre o governo e a população. Uma dificuldade para a descentralização das atividades relaciona-se com a competência e o conhecimento técnico administrativo. Os representantes da Administração atribuem o êxito da administração à qualificação dos integrantes da equipe de governo. Dentro desta lógica, um governo centralizado e competente pode ser até preferível à uma gestão descentralizada, na medida em que, nesta última, corre-se o risco de transferir poder deliberativo para pessoas despreparadas, mencionando-se particularmente ao processo de implementação dos Conselhos de Escola. Não foram criados mecanismos institucionais para efetivar a descentralização local, vista como uma competência da equipe central da Administração.

Observa-se que não houve um trabalho sistemático, por parte do governo, no que se refere à descentralização dos serviços. Os conselhos, os grupos regionais, não foram dotados de poderes que lhes possibilitassem gerir, administrar os diversos serviços. A lógica que prevalecia era a centralista, e a política, clientelista. Os conselhos de escola, por exemplo, eram constituídos de acordo com os interesses da direção da escola e apenas formalizavam as decisões que já haviam sido tomadas.

Os veradores reforçam os argumentos quanto às dificuldades colocadas pelo programa de municipalização de ensino, na medida em que o município não consegue cobrir todos os gastos com funcionários, professores, material, merenda etc. Os representantes da Sociedade civil ao serem consultados sobre as iniciativas de descentralização do poder local, os entrevistados concordavam que a abertura ao diálogo com a população já é uma iniciativa de descentralização. No entanto, em seu discurso, o

êxito deste processo, bem como a própria expectativa em torno dos seus resultados, são creditados às qualidades pessoais do Prefeito e à sua equipe central.

#### iv. Sobre a participação, o controle público e as demandas sociais

Os distintos atores referem-m-se à disposição do governo em dialogar com a população, sendo este um forte indício do seu “interesse em conhecer e atender as demandas existentes”. As principais iniciativas citadas relacionam desde a imagem comunicativa do prefeito até ações específicas, como a criação dos “Conselhos do Povo”, o “acesso direto da população à Prefeitura” e a “vistoria nas escolas”. Nesta concepção, a abertura ao diálogo com a população é o que difere um perfil “democrático” ou “autoritário de governo”. Embora esta visão seja predominante, em algumas entrevistas esta distinção é analisada de forma mais crítica e se relaciona com o processo de tomada de decisões.

A visão mais crítica questiona o nível de participação efetivamente existente nos conselhos representativos (os conselhos de escola, por exemplo), os quais tornam-se inoperantes porque são constituídos de acordo com os interesses da direção da escola e apenas formalizam as decisões que já foram tomadas.

Quando os entrevistados eram consultados sobre as (des)vantagens da descentralização, as respostas apareciam mais associadas à melhoria da prestação dos serviços do que ao fortalecimento do controle público ou ampliação do nível de participação na condução da política local. Eles se referiam constantemente às iniciativas de parcerias com entidades para ampliação da oferta de vagas escolares (já citadas), à necessária “racionalidade administrativa” e à adoção de critérios administrativos mais eficazes. Da mesma forma, como foi visto, os mecanismos de participação restringem-se a iniciativas esporádicas de consulta à população, ao invés de se constituírem como canais institucionais permanentes e deliberativos de participação

#### 4. Síntese analítica do processo

Com base nos principais temas analisados - a formulação da política educacional e os avanços e limites da implantação do programa de municipalização do ensino, o alcance das iniciativas de descentralização é incipiente.

Embora descentralização e democratização estejam presentes no discurso e nas diretrizes gerais de governo como sinônimos de autonomia política e administrativa, a experiência da implantação do programa de municipalização gerou muitas frustrações. As dificuldades são diversas: a relação entre os governos municipal e estadual é quase

inexistente, os recursos para os diversos programas previstos em parceria acabam sendo assumidos quase integralmente pelo município e, mais que isso, em alguns casos o custo de manutenção destes programas voltados para a rede estadual às vezes tem implicado a transferência de recursos do Município para o Estado. Este processo tende a caracterizar-se mais como um processo de desconcentração administrativa<sup>97</sup> do que de descentralização política, e portanto, de fortalecimento do poder local. Ao contrário, pode até mesmo colocar em risco a autonomia local conquistada pela Constituição de 1988, que elevou substancialmente a receita dos municípios.

O convênio que institui o Programa de Municipalização do Ensino em Itu tem implicado crescente encargo adicional para o município, que passa a transferir recursos próprios para a manutenção da rede estadual.

A Comissão de Educação do Município, que deveria ser o principal instrumento de acompanhamento, avaliação e reformulação das ações previstas nos convênios, não consegue exercer suas funções, perdendo credibilidade junto à comunidade como instância articuladora em virtude da falta de repasse de recursos da esfera estadual.

Assim, a descentralização fica no plano retórico, tendo pouca repercussão como meio de transformação da lógica de gestão. No plano local a descentralização também não ocorre. Embora houvesse processos consultivos junto à população, as decisões eram tomadas pela Administração. Prevalece um processo de gestão centralizado, partindo-se do pressuposto de que não é desejável correr riscos de transferir poder deliberativo para pessoas que não têm preparo para interferir diretamente no processo pedagógico.

A Administração exerce um papel indutivo centrado na figura do Prefeito, o qual estabelece uma dinâmica de atendimento particular e pontual, transformando seu gabinete em espaço de formulação de demandas.

Embora exista disponibilidade da Administração para ouvir as demandas e uma atitude favorável à participação nas instâncias específicas e territorializadas (Conselhos de Escola e Conselhos do Povo), são esporádicas as iniciativas que permitem o questionamento das políticas.

Para o Executivo, a descentralização está associada à melhoria da prestação de serviços e não ao fortalecimento do controle público. A inexistência de canais institucionais permanentes e deliberativos de participação reflete uma postura tradicional

---

<sup>97</sup> Os diversos tipos de descentralização e, em especial, a experiência do Estado de São Paulo, são abordados nos itens 2 e 3 do Capítulo I.

da administração local. O Executivo se constitui o espaço privilegiado de tomada de decisões. Os partidos políticos têm papel quase nulo, relegando ao Legislativo o poder de apenas referendar as decisões emanadas do Executivo, dado que os projetos tramitam na Câmara dos Vereadores após acordo prévio entre os partidos. Estes não se configuram como canais de captação de demandas e interesses. Durante o período em estudo, o Legislativo apresentou e aprovou apenas um projeto de lei sobre um tema pontual e irrelevante: mudança de denominação de escola. Este fato dá a dimensão da sua fragilidade e do seu distanciamento dos interesses da população, mas também reforça o peso do “partido que administra” como fator definidor do processo.

A descentralização não propiciou nem uma gestão mais democrática, nem o espaço do poder local se traduziu numa possibilidade de aprendizagem do exercício da cidadania ativa.

Para os diversos atores sociais, especialmente a sociedade civil, o conceito de descentralização assume diversos significados: de modo geral, ela é relacionada a todas as iniciativas de aproximação entre governo e sociedade civil, sendo que, enquanto o aspecto consultivo deste processo - “o interesse do governo em conhecer a demanda” - é constantemente citado, o aspecto deliberativo, relacionado aos mecanismos de controle público e de participação na gestão, raramente é abordado.

As diversas parcerias realizadas entre a prefeitura e outros atores sociais, seja com o governo estadual, através do Programa de Municipalização do Ensino, seja com instituições privadas, aparecem associadas à melhoria dos serviços. Em contrapartida a esta visão instrumentalista da descentralização, os aspectos relacionados à democratização da gestão não são abordados, isto é, não há qualquer referência aos Conselhos de Escola (são apenas mencionados), à Comissão de Educação Municipal etc. A experiência do Conselho Municipal de Cultura destaca-se por ter se consolidado como espaço efetivo de interlocução dos comerciantes com a Prefeitura.

## C. O Município de Botucatu

### 1. Contextualização sócio-institucional

Promulgada em 1990, a Lei Orgânica mantém os princípios das Constituições Federal e Estadual e dá particular ênfase às atribuições do Conselho Municipal de

Educação<sup>98</sup>. Este Conselho tem caráter deliberativo, normativo e consultivo, tendo assegurada na sua composição a participação de todos os segmentos sociais envolvidos no processo educacional no Município.

Outra instância de controle público e participação é a Assembléia Plenária de Educação, constituída pelos membros do Conselho Municipal de Educação e dos Conselhos de Escola. A esta Assembléia Plenária compete analisar o trabalho desenvolvido pelo Conselho Municipal e discutir a política de educação. As responsabilidades do Município para com o Plano Municipal de Educação compreendem a sua elaboração e atualização pelo Conselho Municipal de Educação, sendo que cabe a este Conselho e à Câmara Municipal, no âmbito de suas competências exercer a fiscalização.

Botucatu possui uma população de aproximadamente 95 mil habitantes (1993) e apresenta uma taxa de crescimento anual de 3,1%, no período 1980-1991. A maior parte da população (93%) reside na área urbana, refletindo o alto nível de urbanização do município. A partir do final da década de 70, o município apresenta inversão entre os dois principais setores empregadores de mão-de-obra: observa-se um lento declínio da população empregada no setor de serviços e crescimento do setor industrial, que passa a absorver quase metade de toda a população empregada.

## 2. A Educação no Município de Botucatu

As seis escolas municipais localizadas no Município de Botucatu, mantidas pela Prefeitura, são administradas através da Coordenadoria de Educação e Cultura. O quadro de atendimento educacional público pré-escolar representa 58% do total em 1992. A rede pré-escolar é formada por 19 EMEIS que, em 1992, atendeu 773 alunos na faixa etária de 4 a 6 anos, e as 13 Creches atenderam 900 crianças. A participação no atendimento do ensino de 1º grau é insignificante, representando menos de 1%, com apenas 140 alunos.

## 3. A Formulação da Política Educacional do Município entre 1989 e 1992

As ações de governo na área educacional resultam de convênios celebrados com outros níveis de governo. A Prefeitura tem como prioridades a ampliação de vagas e a melhoria do atendimento às crianças na faixa etária de 0 a 5 anos nas 13 creches municipais. O convênio de municipalização é assinado em 25 de outubro de 1989 e propicia a obtenção de recursos estaduais para a construção, reforma e ampliação da rede escolar. Posteriormente, em 17 de novembro de 1989, é assinado o termo de

---

<sup>98</sup> Definido pelo artigo 243 da Constituição do Estado de São Paulo.

aditamento ao respectivo convênio, visando a implantação e funcionamento do Centro Integrado de Material de Apoio Didático (CIMADP)..

Em decorrência do convênio de municipalização do ensino, foi construído apenas um prédio escolar, e o número de alunos atendidos passou de 381(1991) para 904 (1992). A merenda escolar é servida para aproximadamente vinte mil alunos da rede estadual e municipal e o transporte de alunos da zona rural para a sede do Município atende 1.200 estudantes. O convênio PROMDEPAR - Programa de Municipalização e Descentralização do Pessoal de Apoio Administrativo das Escolas da Rede Pública Estadual foi assinado em 1988. Entretanto, em virtude de problemas com o fluxo de recursos financeiros da Secretaria de Educação ao longo da gestão, foi extinto a partir de abril de 1993.

A prioridade da Prefeitura foi aumentar os recursos destinados à educação através de convênios celebrados com o governo do estado de São Paulo e com a extinta Legião brasileira de assistência (LBA) visando garantir a manutenção de diversas creches situadas na periferia da cidade.

Observa-se a falácia do Programa de municipalização, na medida que a falta de repasse de verbas estaduais inviabiliza a consolidação do mesmo. A atuação do município se reduz praticamente ao atendimento pré-escolar e à administração de alguns convênios.

#### 4. Condicionantes da formulação da política de Educação

##### a. As relações Executivo-Legislativo

Na Câmara Municipal de Botucatu o partido de governo foi o PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro) e teve como oposição os seguintes partidos: PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira); PDS (Partido Democrático Social); PT (Partido dos Trabalhadores) e PTB (Partido Trabalhista Brasileiro).

No período foram elaborados e aprovados três Projetos de Lei, dos quais dois oriundos do Executivo e um do Legislativo. Os projetos de lei encaminhados pelo Poder Executivo estavam voltados para duas ações distintas. O primeiro deles, sobre a Municipalização do Ensino, previa a celebração de um convênio que propiciasse o repasse de recursos estaduais para a Delegacia de Ensino do Município. A atuação do Executivo Municipal esteve voltada para a implantação do Programa de Municipalização

do Ensino - Decreto nº 3.075, de 14.09.89 - que foi aprovado em 25.10.89 e autorizava o Poder Executivo a celebrar convênio entre o governo municipal e o governo estadual, através da Secretaria do Estado da Educação. Este convênio previa a execução do Programa de Municipalização do Ensino, a ser financiado com recursos provenientes do governo estadual. Após a celebração do convênio, foi instituída a Comissão de Educação do Município, responsável pela coordenação e execução do Programa de Municipalização. Este Programa envolvia a ampliação e manutenção da rede física e a aquisição de equipamentos de ensino, programas suplementares de alimentação, assistência ao aluno, serviço de transporte, eventos culturais e aperfeiçoamento pedagógico. O segundo projeto, o Programa de Formação da Criança (PROFIC), visava a atender a um público específico - o menor abandonado - através do envolvimento de diversas Secretarias de Estado.<sup>99</sup>

Dois foram os Projetos de Lei de iniciativa do Legislativo, sendo ambos apresentados por parlamentares do PT e referentes ao serviço de transporte para estudantes do Município e foram elaborados, encaminhados e apreciados em diversas oportunidades pela Câmara Municipal, tendo sido, após longas polêmicas, um aprovado e o outro rejeitado.

O processo de negociação política se dá fora do Plenário da Câmara, sendo encaminhados para votação apenas os projetos com consenso prévio, aparente justificativa para a não rejeição de projetos neste município. O Poder Legislativo municipal não se constitui em local de embate de idéias e de interesses. Conseqüentemente, o Legislativo também neste caso não parece se constituir em instância de formulação de políticas, o que se pode constatar pelo insignificante número de projetos de sua autoria.

O Legislativo apresenta formas de atuação bastante semelhantes, o que não parece ser uma peculiaridade inerente a eles, mas sim um traço característico dos municípios de médio porte. Em relação à formulação das políticas, parecendo acentuar uma tendência nacional de centralização no nível local, através da qual responsabiliza-se o Poder Executivo pela formulação de políticas (principalmente as setoriais) em detrimento do Poder Legislativo.

---

<sup>99</sup> Trata-se do Programa de Formação da Criança -PROFIC- envolvendo Secretarias de Estado de Educação (como coordenadora), de Promoção social, Saúde, Relações de Trabalho, Cultura, Esporte e Turismo.

## b. Análise do papel dos diferentes atores no processo

Foram entrevistados o Prefeito de Botucatu, o Coordenador de Educação e a Orientadora Pedagógica da Coordenadoria de Educação. Também foram entrevistados dois vereadores, um da situação (PFL) e um da oposição (PT). Da Sociedade civil foram entrevistadas duas lideranças de bairro, um assistente social da UNESP e um representante da APEOESP.

### i. Sobre as propostas e ações de Governo- alcances e limites da política

Os representantes do Executivo concentram sua atenção na garantia, pelo Município, do ensino para as crianças de 0 a 6 anos, uma vez que a Constituição incumbia o Município deste ensino e o Estado pouco fazia por ele, sendo recorrentes as referências quanto à implantação de uma estrutura de Educação Infantil baseada na construção e ampliação de creches e EMEIs, visando garantir atendimento integrado às crianças. As principais críticas são pela não concretização da política de municipalização nas bases propostas pelo governo estadual, principalmente pela falta de repasse de verbas.

Quanto aos avanços, a ênfase se deu na qualidade do ensino e no aprendizado, notadamente em virtude da melhoria no nível de nutrição das crianças. Implantou-se uma estrutura educacional própria (física, sobretudo), pois as classes de pré-escola eram alocadas nas escolas estaduais e, com o tempo, foram inviabilizadas. Todas as creches foram ampliadas, inaugurou-se uma pré-escola e três creches foram transformadas em EMEIs. Dentro desta filosofia de integração das ações, a melhoria das condições de preparação, a qualidade e o barateamento da merenda escolar foram um marco importante. As creches foram construídas na periferia visando a atender a população de baixa renda; entretanto, não se atendeu toda a demanda, principalmente em virtude da falta de recursos humanos.

Em relação às propostas, os representantes do Legislativo mostram desconhecimento sobre a gestão, repetindo dinâmicas verificadas nos outros municípios. O vereador da situação considerou a municipalização como uma referência da gestão, sem entretanto avaliar os seus alcances durante o período, e o vereador da oposição citou apenas, de forma genérica e em tom de denúncia, que a administração municipal limitou sua atuação às creches e pré-escolas e que nada fez pela educação de 1º e 2º graus. O mesmo se verifica quanto aos impactos e resultados da política implementada, e os entrevistados mencionaram, também de forma superficial, avanços e obstáculos.



Para ambos houve avanços na melhoria da qualidade do atendimento das creches e pré-escolas. Enquanto para o vereador da oposição a maior crítica se dirige ao ensino de 1º e 2º graus, o vereador da situação destaca os avanços decorrentes do projeto de municipalização e critica a resistência dos professores e de alguns partidos ao projeto.

Os representantes da Sociedade civil mostram ter também pouca informação sobre a gestão, limitando-se a repetir dados genéricos em torno das propostas centradas na expansão da rede de pré-escolas, com atendimento escolar até os seis anos de idade, as creches e a cozinha-piloto com horta comunitária, garantindo o fornecimento da merenda para toda a rede escolar do município. As críticas feita por alguns entrevistados são de que não houve estímulo às práticas participativas da população.

Quanto aos obstáculos, é unânime o argumento de que a falta de repasse de verbas estaduais e federais é o principal fator responsável pelo não atendimento da demanda. Já em relação aos avanços, o maior destaque é dado à dinâmica das EMEIs, que garantem continuidade pedagógica, reduzindo o ônus dos pais no cuidado das crianças nessa faixa etária.

Em resumo, a ênfase de todos os entrevistados recai sobre a expansão da rede pré-escolar. Os representantes do Executivo destacaram as realizações e os alcances dessa expansão. Já os representantes do Legislativo responderam de acordo com sua inserção partidária, oscilando entre respostas pautadas pela conviência com o Executivo e críticas bastante acentuadas, não necessariamente relacionadas aos temas da gestão educacional. As respostas dos representantes da sociedade civil são pautadas pela superficialidade e, em alguns casos, ligadas a interesses pessoais ou profissionais. O peso do atrelamento político das lideranças de bairro ao Prefeito é muito perceptível, e as iniciativas do Executivo são objeto de constantes elogios.

No geral, reconheceu-se que houve melhora na qualidade de ensino da pré-escola e no atendimento à população, mas também admitiram que a demanda não foi atendida, pois, apesar da expansão, ainda faltaram vagas.

## ii. Sobre a relação Executivo-Legislativo e Executivo-Sociedade

Os representantes da Administração descrevem a Relação Executivo-Legislativo como harmônica. Embora o Prefeito não contasse com maioria, todos os projetos enviados ao Legislativo foram aprovados. O argumento do Prefeito era o de que todo e qualquer projeto de interesse do Executivo e da Comunidade já “vinha filtrado pela

Associação dos moradores, as prioridades eram claramente expostas e o Executivo fazia reuniões prévias com o Legislativo para debater as questões mais polêmicas”.

A relação Executivo-Sociedade é apresentada a partir de duas dinâmicas de funcionamento. Os entrevistados destacam uma postura de iniciativa ao diálogo com a população, tanto por parte da Prefeitura como do Coordenador de Educação e Cultura. A ênfase recaía na implantação de canais informais (atendimento à população em clubes, pátios de igrejas e outros locais públicos), através dos quais o Prefeito estabelecia uma relação direta com a população, estimulando “a Associação a se organizar para solicitar da administração municipal soluções para os problemas da comunidade”. A mesma dinâmica se verifica com o Coordenador de Educação que, nas visitas aos centros de educação, “buscava consultar e atender às necessidades dos diretamente envolvidos e interessados”.

A visão dos representantes do Legislativo é oposta. Enquanto para o vereador da situação a relação Executivo-Legislativo foi “pacífica e profícua”, para o da oposição ela foi ambígua, na medida em que o Prefeito “chamava os vereadores para conversar e, quando surgia alguma divergência, as propostas eram encaminhadas para votação e, como o Executivo tinha maioria na Câmara, sempre ganhava”. Uma das principais críticas feitas é quanto ao papel dos vereadores, uma vez que a maioria o encara como “benemerência para as pessoas carentes ou para aquelas que o apoiaram”. Isto gera uma profunda falta de consciência política e a perda de qualidade do papel do Legislativo na sua relação com o Executivo, uma vez que boa parte das iniciativas são absolutamente prescindíveis e específicas, não tocando as questões que dizem respeito à gestão municipal.

Quanto ao relacionamento Legislativo-Sociedade, a polarização dos argumentos se repete. O vereador da situação elogia a atuação do Prefeito na criação de Associações de moradores de bairro e o bom relacionamento destes com o Legislativo. Já para o vereador da oposição o relacionamento foi marcado por uma dinâmica na qual “o Executivo é quem dá sempre as cartas, e embora tenham surgido alguns questionamentos por parte de alguns setores mais organizados do Município, seu impacto e significado foram frágeis.” Segundo o entrevistado, “o que menos o Executivo quer é uma sociedade participativa, mas uma participação popular que não questiona e que fortalece lideranças locais”.

Os representantes da Sociedade civil praticamente não tem conhecimento sobre o relacionamento executivo/Legislativo, e se referem à relação Executivo/Sociedade a partir de argumentos opostos. Para alguns, o Prefeito se caracteriza por manter uma relação estreita com a comunidade realizando reuniões com as lideranças de Associações de bairro e estimulando a formação de novas. Uma das lideranças entrevistadas menciona que, quando este Prefeito assumiu, Botucatu tinha 12 associações de bairro e que, no fim de seu governo, existiam 35. Outros afirmam que não há tradição de participação popular em Botucatu, sendo que nem a população, nem o Prefeito tentam viabilizar essa relação.

Em síntese sobre a relação Executivo-Legislativo, apenas os grupos do Executivo e do Legislativo se posicionam, classificando-a como boa. A ausência de conflitos entre as duas instâncias deriva do fato de que a maioria da Câmara apóia o Prefeito. A análise da atuação do Legislativo a partir dos projetos aprovados na Câmara reflete sua fragilidade e o pouco significativo papel dos parlamentares locais. O vereador da oposição caracteriza a relação Executivo-Legislativo como dúbia: o Prefeito convocava reuniões para discutir os projetos, mas, quando havia divergências, ele os mandava para votação; como tinha maioria na Câmara, sempre alcançava seus objetivos. Os representantes da sociedade civil em geral têm pouca informação sobre a gestão.

### iii. Sobre a descentralização

Para os representantes da Administração, a relação entre os governos municipal, federal e estadual é muito problemática. A descentralização não se concretiza adequadamente, o Estado envia verbas reduzidas e exige em contrapartida uma enorme burocracia. Dada a inflação elevada e como os recursos demoravam freqüentemente mais de dois meses, quando chegavam estavam desvalorizados e traziam consigo constrangimentos de caráter financeiro e administrativo difíceis de serem equacionados. O resultado desta relação, notadamente entre Estado e Município, é que o Projeto de Municipalização criado pelo governo Quércio não se concretizou porque o Estado não repassou as verbas necessárias, provocando a interrupção das obras iniciadas.

Para os membros do Legislativo o fato do Prefeito pertencer ao PMDB, garantiu um bom relacionamento, mas não trouxe necessariamente vantagens para o Município, uma vez que se conseguiam mais promessas do que recursos. Foram obtidos recursos para realizar reformas em algumas escolas estaduais sob a responsabilidade da Prefeitura. Quanto ao tema específico do poder local, o vereador da situação avalia que o governo

local se descentralizou e criou alguns órgãos distritais, distribuindo responsabilidades para as diversas instâncias do governo municipal, notadamente as administrações descentralizadas. Já o vereador da oposição considera que tudo estava muito centralizado no Prefeito, e os Secretários e Coordenadores tinham pouca autonomia. A descentralização no plano local se configura através das administrações descentralizadas em dois bairros, que elegem seu próprio administrador, mas não tem se concretizado por falta de recursos financeiros e infra-estrutura operacional.

Os representantes de instituições da Sociedade civil revelam pouco conhecimento sobre o assunto tanto no nível da relação Estado-Município, como no das transformações ocorridas no plano local, afirmando-se que existe uma hierarquia na qual os funcionários e os pais não são vistos como possíveis agentes com poder de decisão.

#### iv. Sobre a participação, o controle público e as demandas sociais

Segundo os representantes do Executivo, a ênfase se dá na dinâmica da equipe e no papel indutivo desempenhado pelo Prefeito. Os temas relativos ao controle público são apresentados de forma contraditória. Para o Coordenador e a Orientadora Pedagógica, é visto como atendimento da demanda, o que, segundo estes, foi concretizado através do atendimento prioritário das populações mais carentes. Já para o Prefeito, o controle público significa a vigilância que deve ser feita pelo Legislativo e pela Comunidade sobre as iniciativas da Administração. Para o Prefeito, os contatos com a população nos bairros são sua base de justificativa para a transparência da gestão.

Os representantes do Legislativo analisam o tema sob duas óticas. Para o vereador da situação esta função era atribuição dos três poderes, em cumprimento às determinações constitucionais. Para o vereador da oposição, o controle público como prática exercida pela população praticamente inexistente: apenas por ocasião do encaminhamento do projeto da municipalização é que ocorreram algumas manifestações, afirmando não conhecer qualquer mecanismo sistemático de participação definido pelo Executivo na área de educação, referindo-se apenas às reuniões programadas pelas creches para divulgar informações sobre higiene e cuidados com a saúde.

Os representantes da Sociedade civil não questionam em essência a prática do Executivo, revelando pouco conhecimento e preocupação quanto à forma pela qual a administração tomava conhecimento das demandas sociais e/ou se elas existiam, e demonstrando não ter interesse em conhecer a dinâmica através da qual se processa a elaboração do orçamento.

Em resumo, considerando-se inicialmente a questão da existência ou não de canais de participação, e como são utilizados, observa-se que o Conselho Municipal de Educação representa um canal de participação, mas que, apesar de institucionalizado, não tem nenhuma repercussão na fala dos entrevistados. Não são feitas referências ao modo pelo qual o Conselho desempenha suas funções ou sobre os alcances da sua atuação, como a participação na formulação de políticas para a educação ou no controle do orçamento. Por outro lado, enfatiza-se os chamados "canais informais" de participação, através da imprensa, da Câmara ou de contato direto com o Prefeito.<sup>100</sup>

Pode-se afirmar, em síntese, que a ausência ou pouca referência aos processos de formulação e implementação de propostas, à relação Executivo-Sociedade (sendo o Executivo normalmente identificado com o Prefeito) e ao modo pelo qual a Administração processa as demandas parecem indicar que não há pressões suficientemente organizadas para cobrar uma resposta da Administração a setores específicos da sociedade ou mesmo a entidades mais formalmente organizadas. Por outro lado, esta ausência pode indicar também a inexistência de canais institucionalizados efetivos que possibilitem tal tipo de cobrança ou participação. Uma terceira possibilidade, que não exclui as anteriores, estaria ligada ao próprio ideário da gestão, já apontado como fator determinante na criação de mecanismos de participação e de controle público, mas que, no caso de Botucatu, apresenta tais propostas, ao menos e sobretudo formalmente, como prioritárias.

Uma primeira crítica, presente nas falas dos representantes da Administração, do Legislativo e dos membros da sociedade civil, é quanto à insuficiência de recursos para a educação, incluídos aí os repasses estaduais e federais ao município. As causas apontadas para tal dificuldade é a fragilidade do Programa de Municipalização. Há também críticas dispersas à Administração, tais como a inexistência de propostas para a educação, ausência de participação popular como característica geral da gestão, e falta de transparência quanto à elaboração e execução orçamentárias. Além disso, há menção constante à centralização do poder local pelo Prefeito e à ausência de discussão de projetos na Câmara (crítica que se dirige também à atuação do Legislativo).

#### 4. Síntese analítica do processo

---

<sup>100</sup>A menção à Câmara como canal de participação da população na gestão é contraditória tanto com relação à descrição da atuação do Legislativo na Câmara presente nas próprias entrevistas, como quanto à análise dos projetos ali apresentados durante a gestão, pois em ambos os casos o Legislativo aparece como pouco atuante e a Câmara não se apresenta como espaço de confronto de interesses. Quanto à imprensa escrita, verifica-se contradição semelhante: a cobertura deste material revelou a quase inexistência da educação como tema relevante, além de não terem sido encontrados editoriais, cartas ou denúncias como expressão de demandas ou críticas.

A experiência de gestão local mostra a fragilidade do Programa de Municipalização como referência de mudança no financiamento e gestão da educação municipal pós-Constituição de 1988. A existência do convênio não garante a obtenção dos recursos necessários; ele representa apenas um repasse burocrático desses recursos, que, não sendo cumprido, coloca o Município em dificuldades para manter e garantir a infraestrutura existente. A gestão local não formula uma política, restringindo-se apenas a oficializar convênios com os governos estadual e federal.

A falta de repasses de verbas estaduais e federais é a principal responsável pelas dificuldades de atendimento das demandas, o que configura uma situação na qual o alto grau de dependência do município face às transferências orçamentárias das outras esferas de poder reduz significativamente o alcance da descentralização.

As perspectivas municipalistas esbarram nas políticas e no comportamento das instâncias federais e estaduais, inclusive no que se refere à falta de mecanismos de cobrança e controle dos seus dispêndios. Como não existem informações confiáveis e nem mecanismos para garantir sua transparência, a comunidade não tem condições de exercer qualquer controle sobre a alocação dos recursos. O papel da Comissão de Educação do Município é muito limitado, uma vez que suas demandas não têm repercussão junto à Secretaria Estadual. Assim, suas funções se vêm gradualmente esvaziadas.

O Legislativo não se configura como instituição de representação de demandas, e o Executivo exerce uma função catalisadora pouco inovadora. A centralidade da figura do Prefeito e o peso do atrelamento político das lideranças de bairro são a marca da gestão. A implantação de canais informais através dos quais o prefeito estabelece uma relação direta com a população nos bairros reduz significativamente o peso das vias institucionalizados de participação direta na gestão pública. Existe uma permeabilidade direcionada na absorção e resposta às demandas, configurando uma dinâmica seletiva orientada aos grupos menos reivindicativos.

O papel indutivo exercido pelo prefeito e o atrelamento do Legislativo e das associações de moradores reduzem significativamente a possibilidade de uma participação mais ampla e do aprofundamento do espaço público como espaço de exercício da cidadania e de democratização da gestão.

O quadro descrito mostra que a experiência de Botucatu não se configura como espaço de inovação da relação Estado/Sociedade na gestão educacional, tanto em

decorrência do perfil do Executivo, como da frustrada municipalização e perda de representatividade da Comissão de Educação Municipal.

### **CAPÍTULO 3: POLÍTICA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, DESCENTRALIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO – REFLEXÕES EM TORNO DE QUATRO ESTUDOS DE CASO**

#### **A. Sobre a política municipal e os alcances da descentralização**

Três das quatro experiências de gestão municipal da educação, Santo André, Itu e Botucatu no período 1989-1992, mostram o pequeno impacto do Programa de Municipalização, como referência de mudança pós Constituição de 1988. Isto ocorre, na medida em que a existência do convênio não garante a obtenção de recursos, mas representa apenas um repasse burocrático que ao não ser cumprido coloca o município em dificuldades para manter e garantir o atendimento como se verifica em Botucatu e Itu. Estes três municípios são responsáveis basicamente, pela educação pré-escolar; e no caso de Santo André, a inovação é a implantação do Serviço de Educação de Jovens e Adultos.

A falta de repasses de verbas estaduais e federais é a principal responsável pelas dificuldades de atendimento das demandas, configurando um alto grau de dependência do município face às transferências orçamentárias das outras esferas de poder. Isto reduz significativamente o alcance da descentralização que, ao invés de associado ao fortalecimento do poder local, acaba sendo substituído por um processo de prefeiturização, verificando-se apenas a desconcentração dos serviços e atividades. O processo tende a caracterizar-se mais como uma desconcentração administrativa, do que de descentralização política e, portanto, de fortalecimento do poder local.

Apesar de implantadas as Comissões de Educação em Botucatu e Itu, enquanto principal instrumento de acompanhamento, avaliação e reformulação das ações previstas nos convênios, estas não conseguem exercer suas funções, perdendo credibilidade junto à comunidade como instância articuladora, em virtude da falta de repasse de recursos da esfera estadual. Estas tem um papel muito limitado, na medida em que suas demandas não tem repercussão junto à Secretaria Estadual, sendo que suas funções se vêm gradualmente esvaziadas.

Não se observa, portanto, o avanço de formas de cooperação entre o Estado e estes municípios que pudessem representar ampliação do poder local na gestão da educação. Assim a descentralização fica muito mais no plano da retórica, tendo pouca repercussão como meio de transformação da lógica de gestão.

Na cidade São Paulo o processo é diferente, na medida em que este é responsável por 33,3% da oferta de ensino fundamental e o principal executor da educação pré-escolar, assumindo uma configuração diferenciada, mas que também se ressentia de uma contrapartida do Estado que viabilizasse satisfatoriamente a municipalização.

O processo de negociação política se dá, com exceção de São Paulo, principalmente fora do Legislativo, que não se constitui em instância de formulação de políticas. Mesmo em Santo André, onde o Executivo assume uma cultura de gestão inovadora, a participação do Legislativo é orientada para ações pontuais. Já em São Paulo, o Legislativo se configurou como um espaço de negociação política, cabendo-lhe um papel mais dinâmico na formulação da legislação sobre o tema da educação, embora as temáticas fossem geralmente restritas a interesses particularizados.

Nos quatro municípios, o Executivo centraliza as iniciativas de formulação de políticas, e notadamente em São Paulo, os temas abrangem a estrutura funcional da Secretaria e dispõem sobre diretrizes do ensino municipal tendo por objetivo consolidar as ações em educação.

Quanto ao papel do município na gestão da educação, as Leis Orgânicas de Botucatu e Itu não apresentam nenhum tipo de inovação relevante que enfatize um papel efetivo do controle público e da participação. Santo André dá alguma ênfase ao tema, mas é em São Paulo que os avanços são mais significativos, notadamente quanto à participação da comunidade e aos mecanismos que objetivam a universalização do ensino fundamental e da educação infantil.

No plano local, a descentralização praticamente não ocorre em Itu e Botucatu, na medida em que embora houvesse processos consultivos junto à população, as decisões eram tomadas pelo Executivo, prevalecendo um processo de gestão centrado no peso do “partido que administra” como fator definidor do processo. O prefeito estabelece uma dinâmica de atendimento particular e pontual, privilegiando o clientelismo e a resposta a demandas particularizadas.

Já em Santo André a descentralização no plano local ocorre, tendo como pressuposto criar “uma nova cultura política dos direitos”, centrada na expansão do



sistema de atendimento, no incremento percentual do orçamento destinado à educação e na democratização da gestão. A ênfase nestes eixos norteadores, explicita uma postura de enfrentar o padrão clientelista predominante nas gestões anteriores, revertendo a lógica da população, que espera resposta às suas demandas particularizadas.

A experiência de São Paulo, particularmente, se caracteriza pela afirmação da marca prevaiente no seu ideário da participação da comunidade e da descentralização, como parte componente de uma estratégia de ampliação de sua base social e política, para consolidar uma forma de governar a cidade, a partir da definição de um novo patamar de cidadania. Este está centrado na democratização da gestão consubstanciada em três princípios básicos - participação, descentralização e autonomia - para reorganizar a dinâmica de atuação do poder público. Os eixos norteadores da proposta - democratização da gestão, democratização do acesso e nova qualidade do ensino - foram implementados com resultados diferenciados em virtude das resistências da própria máquina administrativa, e da capacidade de estimular o engajamento dos atores envolvidos. Existiu um esforço significativo em viabilizar a reorganização territorial/administrativa e decisória, a partir da implantação de uma engenharia institucional centrada na consolidação dos Núcleos de Ação Educativa (NAEs) que atuam como unidades de apoio pedagógico numa perspectiva regionalizada e participativa. No nível da unidade escolar exercem papel aglutinador os Conselhos de Escolas e os Conselhos Regionais de Conselhos de Escolas (CRECES), enquanto unidades deliberativas e co-responsáveis pela definição das ações educativas e da política educacional no Município. A concepção da proposta fundamenta-se na lógica de uma ação direcionada da base para cima, reforçando os Conselhos de Escola como instâncias de organização coletiva da escola e como órgãos deliberativos, assegurando seu poder de decisão sobre as questões estruturais e pedagógicas.

A Administração desenvolve um enorme esforço para desmontar a lógica centralizadora da máquina administrativa, entretanto, a resistência de alguns setores a uma participação mais abrangente da população usuária; dificulta a implantação generalizada dos Conselhos de Escola, observando-se variações entre regiões e escolas.

#### B. Sobre a participação e o controle público

Embora todos os municípios estudados contemplem de alguma forma em seus programas de governo a participação social, as diferenças entre as gestões são muito significativas.

Tanto em Itu como em Botucatu o modelo da relação Executivo-Sociedade está centrado na figura do prefeito que exerce um papel indutivo, ao que se associa a dinâmica da cultura política tradicional baseada no atrelamento político das lideranças comunitárias. A inexistência de canais institucionais permanentes e deliberativos de participação reflete uma postura tradicional destas administrações. O Executivo se constitui no espaço privilegiado das decisões, exercendo uma função catalisadora pouco inovadora. A relação do prefeito com a população nos bairros através de canais informais reduz significativamente, tanto o papel das vias institucionalizadas de participação direta na gestão pública, como a intensificação da participação enquanto espaço público do exercício da cidadania e de efetiva democratização da gestão.

Estas experiências de gestão mostram que, apesar do setor educação ser o mais descentralizado na área social, os municípios de Santo André, Itu e Botucatu vivem numa relação de dependência, principalmente do governo estadual. A inexistência de uma parceria qualificada entre Estado e Município dificulta o desenvolvimento de competência gerencial e institucional, assim como a mudança de padrões de comportamento da gestão. O que se observa, notadamente nos casos de Itu e Botucatu, onde praticamente inexistente a participação do cidadão e da própria Secretaria Municipal, é uma centralização da maioria das decisões e das informações na figura do prefeito. Os entraves institucionais geram imobilismo, inclusive da sociedade civil que deixa de utilizar o espaço constitucionalmente outorgado das Comissões Municipais como forum e como espaço de participação; e isto reduz a capacidade de acompanhamento da gestão e as possibilidades de questionar a política implantada pelo prefeito. Em Santo André, o prefeito enfrenta as restrições através de alguns pequenos, porém significativos avanços, notadamente na expansão quantitativa da oferta e no desenvolvimento qualitativo do processo pedagógico do ensino pré-escolar.

Tanto em São Paulo como em Santo André, o ideário da gestão centra muita ênfase no componente participativo. Nesta última a Administração privilegia o trabalho com a comunidade, entretanto, os canais de participação não foram plenamente implantados, e diversos Conselhos de Escola paritários tiveram um desempenho bastante discreto em virtude das resistências dos funcionários a uma relação mais aberta com a comunidade. A situação melhor sucedida é na educação de adultos, onde a proposta participativa resultou na definição conjunta de diretrizes. Apesar da Administração ser permeável às demandas, as críticas tem dois focos. De um lado, dirigem-se principalmente à fragilidade da população em organizar-se para expressar suas

demandas e interagir com a administração. De outro, os setores organizados questionam a timidez do processo participativo e suas ambiguidades em certos momentos do processo decisório.

Em São Paulo, a democratização da gestão educacional tem na participação da sociedade um componente prioritário. A orientação é para que a comunidade atue principalmente como interlocutora privilegiada na gestão da política tanto no nível local como municipal, buscando reduzir, na medida do possível, os aspectos fisiológicos e paternalistas frequentemente implícitos em projetos participativos. A dinamização das instâncias participativas, apesar da resistência do funcionalismo, possibilitaram um avanço efetivo na autonomia administrativa, financeira e pedagógica das escolas, refletindo diferenças entre regiões. Os alcances da participação, apesar do estímulo da Administração, estavam muito relacionados ao nível de mobilização, organização e pressão existentes nos bairros. Os Conselhos de Escola foram incentivados pela Administração, e seus resultados foram diversificados, principalmente pela inexistência de um ethos efetivamente participacionista na população. A busca de uma participação qualificada é vista pela Administração como referência fundamental de ativação da cidadania, sendo que as resistências, principalmente dos diretores, dificultaram avanços mais substantivos no relacionamento escola-comunidade.

O desafio que estava posto era de romper com as relações de poder existentes, valorizando e resgatando a noção de escola, acomodando a demanda e estimulando mecanismos de co-responsabilização da população na dinâmica da gestão, na medida que estava em jogo o protagonismo, principalmente dos setores mais excluídos. Nesse sentido os Núcleos de Ação Educativa ( NAEs) - pautados pela concepção de ampliar o nível de autonomia numa perspectiva regionalizada permitindo uma relação mais direta com a população, tiveram resultados permeados por críticas e questionamentos, em virtude das características do seu envolvimento com a comunidade educacional, que resiste bastante à participação dos usuários numa lógica de planejamento compartilhada. O fato da rede ser baseada numa lógica hierarquizada gerou dificuldades no nível organizacional. O NAE frequentemente exercia um papel normatizador e democratizador e indutor da nova atitude do Executivo, interferindo no processo e convocando a comunidade escolar para discutir posturas não democráticas de diretores e professores. As resistências se centravam, principalmente no preconceito e no questionamento pelo corpo diretivo e docente, sobre o caráter deliberativo do Conselho e sobre a

descentralização do poder, havendo claras resistências em dividir o poder. Muitos diretores e professores viam a proposta da Secretaria como uma invasão de espaço.

Muitas equipes responsáveis pelos NAEs estimularam práticas mais abrangentes dos Conselhos, buscando ampliar o nível de motivação e a possibilidade dos pais colocarem suas idéias autonomamente. Entretanto, apenas os grupos mais organizados (que eram poucos) participaram mais ativamente, existindo grandes possibilidades de manipulação nos diversos NAEs que não romperam completamente com práticas mais verticalizadas no processo decisório. As regiões com mais experiência mobilizatória, obtiveram melhores resultados de engajamento e integração na proposta de gestão participativa. Entretanto, cabe ressaltar que no geral, a participação estava muito vinculada à noção de utilidade/objetividade daquilo que era discutido e proposto, refletindo as dificuldades de romper com a cultura política predominante, apesar do esforço da gestão em introduzir uma nova qualidade do trabalho na educação.

Ao final da gestão, havia unanimidade de que o ensino da escola municipal tinha melhorado, principalmente pela mudança no projeto pedagógico, na medida em que havia um maior envolvimento da escola como um todo, e isto se refletia na qualidade do ensino.

A experiência de São Paulo, mostra que os pais avançaram mais do que os professores na assimilação da proposta. Criaram-se condições para que as relações com a clientela da escola se tornassem mais responsáveis, e demonstrou-se a viabilidade; apesar das grandes resistências, de construção de um espaço público onde o aprendizado da cidadania ativa assume papel central. Embora uma estrutura participativa tenha sido implantada no âmbito local, foram grandes as dificuldades para se institucionalizar a proposta. Vinculam-se as resistências corporativas à implementação de práticas participativas, sempre que vem à tona questões como controle, fiscalização e deliberação por parte da comunidade.

Os resultados heterogêneos no conjunto da cidade, refletem as dificuldades de se modificar uma cultura burocrática e centralizadora muito consolidada, que coloca entraves à democratização dos serviços e aos mecanismos de fiscalização e controle social da administração pública.

A aposta na dinamização das instâncias colegiadas pela Secretaria Municipal de Educação na gestão 1989-1992, mostra que existem possibilidades de estimular formas de cooperação com os setores organizados e não organizados da cidadania, não se perdendo de vista questões essenciais à democratização da gestão. Estes se centram no

desafio de garantir a capacidade de crítica e de intervenção, principalmente dos setores mais carentes e culturalmente excluídos, através de um processo pedagógico e informativo de base relacional, assim como de viabilizar a capacidade de multiplicação e aproveitamento do seu potencial no processo decisório dentro de uma lógica não cooptativa.

Entretanto, a falta de uma efetiva institucionalização das práticas implantadas, articulando descentralização da gestão com participação, somado à fragilidade organizativa da população, possibilitou o total esvaziamento da proposta pela gestão Paulo Maluf .

## **PARTE III – PARTICIPAÇÃO, SAÚDE E MEIO AMBIENTE NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO**

### **CAPÍTULO 1: PARTICIPAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO NA GESTÃO DO SERVIÇO MUNICIPAL DE SAÚDE ENTRE 1989 E 1992 - AVANÇOS E RESISTÊNCIAS**

Com a eleição de Luiza Erundina como representante de uma proposta “democrática e popular”, o grande desafio que se estabeleceu desde o início da gestão era de administrar a cidade, com o objetivo de democratizar a gestão municipal, de romper com as velhas formas de fazer política e de inovar na dinâmica político-administrativa.

A concepção de participação popular na administração da cidade de São Paulo era parte componente de uma estratégia de ampliação da sua base social e política para fortalecer uma forma de governar a cidade introduzindo novos atores - identificados com a população excluída e segregada da metrópole - no processo de gestão.

O grande desafio que se colocava desde o início da gestão era democratizar a administração municipal, a ruptura com os velhos padrões de se fazer política, a inovação da dinâmica político-administrativa e a delimitação de espaços entre a administração e o partido.

A. A complexidade do processo, as possibilidades de ruptura com a lógica prevalecente e os resultados alcançados

As propostas de gestão da saúde pela administração têm como referência sua democratização através da descentralização administrativa. A estrutura administrativa da Secretaria Municipal da Saúde foi totalmente modificada tendo por objetivo a implementação do Sistema Único de Saúde ao nível municipal, baseado nos princípios da integração de serviços, da descentralização política, financeira e administrativa e da democratização da estrutura administrativa e dos serviços. Dentro desta concepção de funcionamento, são criadas 10 Administrações Regionais de Saúde, subdivididas em 44

Distritos de Saúde, aos quais cabem as atividades de planejamento e organização com autonomia orçamentária e administrativa . A estrutura administrativa se compõe de quatro níveis: central, regional, distrital e local.

Existe, desde o início da gestão, uma preocupação do Executivo com a incorporação dos setores sociais organizados na gestão administrativa dos serviços. Utilizando como base o capítulo de Saúde da Constituição Federal, propõem-se os mesmos princípios para a criação do Conselho Municipal de Saúde. Este Conselho, é composto por 32 membros, representando setores sociais com atividade na questão saúde - oito representantes do governo municipal, oito representantes dos profissionais de saúde e dos prestadores de serviços privados e dezesseis representantes dos usuários - e tem como objetivo avaliar e formular as propostas de atuação da Secretaria e congrega entidades e movimentos sociais do município, vinculados à saúde.

No nível local implanta-se a estrutura participativa através de Comissões Gestoras com composição tripartite. Trata-se de instâncias com caráter deliberativo nas regiões e unidades locais, nas 10 Administrações Regionais de Saúde. Estas são compostas por três representantes da administração, dois dos trabalhadores de saúde e dois dos usuários. No decorrer da gestão os Conselhos passaram de tripartites para bipartites (nos anos 91/92) com 50% de representação dos usuários dos serviços e 50% de representação dos trabalhadores de saúde e da administração.

Apesar das dificuldades verificadas existe uma avaliação positiva da gestão, reconhecendo-se o papel indutivo exercido pelo nível central da Secretaria, a partir de iniciativas que revelam a convicção no ideário centrado na participação.

Seus resultados foram bastante diferenciados, basicamente em decorrência do nível de organização popular existente nas regiões e da postura dos profissionais da rede.

Dentre os problemas apontados, um primeiro está relacionado com o baixo nível de institucionalização da proposta. Isto se configura no fato de que, apesar da orientação e do suporte do nível central para a implantação e consolidação das Comissões Gestoras, diversas unidades de saúde não consolidaram a proposta. Nesse sentido destaca-se a importância da existência prévia de organização popular na região e o impacto de sua ação mobilizadora. O caso mais representativo deste perfil de ação se localiza na região leste do município, que registra uma tradição de mais de 15 anos de mobilização e participação em movimentos de saúde, através da implantação das Comissões de Saúde

e dos Conselhos Populares de Saúde.<sup>101</sup> Nas regiões onde inexistem, ou a tradição organizativa é muito incipiente, observam-se resultados muito mais restritos na prática das Comissões Gestoras, configurados principalmente por uma dificuldade na definição dos representantes dos usuários.

Um segundo aspecto, também relacionado com o baixo nível de institucionalização, vincula-se às resistências corporativas à implementação de práticas participativas - onde vêm à tona questões como o controle e a fiscalização - por parte dos usuários. O grande problema enfrentado até o fim da gestão, foi o de obter um maior envolvimento dos funcionários e principalmente de desfazer radicalmente a visão preconceituosa que muitos destes têm sobre os usuários.

Um terceiro aspecto diz respeito à postura de alguns movimentos face à sua inserção num quadro de maior institucionalização. O fantasma da cooptação está sempre presente e isto gera um descompasso na relação entre a Administração e os movimentos, uma vez que não se admite o risco de manipulação e de consentimento ou acomodação diante das propostas do Poder público. Diversos movimentos assumem uma atitude pautada pela primazia da prática reivindicatória e da sua plena autonomia perante a Administração, recusando sua inserção em instâncias participativas institucionalizadas, tornando bastante problemática a implantação de Comissões Gestoras. O que está em jogo é o receio do esvaziamento do movimento em situações, onde praticamente se faz necessário legitimar a incapacidade do Poder público para responder a demandas concretas dos usuários dos serviços. Os resultados heterogêneos no conjunto da cidade, refletem as dificuldades de se modificar uma cultura burocrática e centralizadora que coloca entraves à democratização dos serviços e ao fortalecimento de mecanismos de fiscalização e controle social sobre os serviços públicos. Contribuiu para isto, a complexidade de implantar e consolidar mecanismos de comunicação que propiciem uma efetiva democratização das informações, base de complementaridade da ação entre o Estado e as organizações da sociedade civil. A dinamização deste processo era fundamental para uma ruptura cada vez mais conseqüente e consistente com os padrões clientelistas que tanto se refletem na vida municipal.

A dinamização das Comissões Gestoras representava a possibilidade de estimular formas de cooperação com setores mobilizados e não-mobilizados da cidadania, onde não se perdessem de vista alguns temas essenciais à democratização da gestão. Estes

---

<sup>101</sup> Para um aprofundamento sobre a constituição dos Conselhos Populares de Saúde na Zona Leste, ver: Jacobi, P. Movimentos Sociais e Políticas Públicas, Cortez, 1989.



se centram na possibilidade de reforçar: 1) a capacidade de crítica e de intervenção dos setores populares através da sua inserção num processo pedagógico e informativo de base relacional; 2) a capacidade de multiplicação e aproveitamento do potencial dos cidadãos no processo decisório, dentro de uma lógica não-cooptativa.

A análise das Comissões Gestoras como instâncias participativas traz à tona também as contradições dos movimentos sociais. A lógica da sua recusa à institucionalização representa freqüentemente um escamoteamento de suas fragilidades e conflitos internos e de suas dificuldades organizacionais de concretizar práticas de representação adequadas, de forma a contrarrestar potenciais distorções nas instâncias de participação implantadas pela Administração.

Todavia, não se devem reduzir os problemas inerentes à concepção do processo proposto pela Secretaria Municipal de Saúde, notadamente quanto à imprecisão existente nos papéis dos diversos agentes e à identificação do processo de decisão e das competências de poder. Essas imprecisões provocaram um desestímulo à participação, principalmente nas regiões onde inexistiam movimentos organizados que pudessem colocar em xeque as ambigüidades da formulação existente. A falta de clareza da proposta da Administração quanto ao seu papel, foi um dos aspectos mais questionados pelos movimentos populares, e apesar dessas observações quanto às ambigüidades e entraves a uma dinamização da ação de algumas Comissões Gestoras, observa-se uma avaliação positiva, particularmente quanto à socialização da informação.

A repercussão positiva, apesar das dificuldades no funcionamento das Comissões de Gestão, é parte componente de uma complexa engenharia institucional onde o pressuposto básico é o de garantir uma interdependência de ações que crie condições para a consolidação de um tecido associativo e de uma interferência mais concreta dos cidadãos na vida municipal.

O grande desafio que se colocava era de fazer com que os funcionários superassem o medo da participação popular, do fato de seu serviço ser fiscalizado e da população estar mais presente no seu cotidiano, notadamente nos problemas de recursos humanos. Se bem existe todo um esforço em romper com o padrão predominante do servidor público e de melhorar a qualidade do atendimento, existe também um descompasso entre a definição da política e a sua implementação, sendo que um dos problemas que mais comprometeu o processo foi a insuficiência de profissionais e as deficiências estruturais da máquina administrativa. A existência de uma significativa falta

de entendimento de parte dos funcionários sobre o alcance da abertura de canais tem como consequência o desconhecimento destes sobre seus direitos e deveres

As dificuldades de implantação das Comissões Gestoras e da sua legitimação, principalmente nas áreas mais carentes e desmobilizadas da cidade, decorrem em grande parte das deficiências da máquina administrativa - dificuldades de abastecimento de insumos médicos, de lotação de pessoal e a falta de equidade na relação da periferia com o resto do município. Apesar do esforço de garantir uma participação popular pautada pela transparência; respeitando-se a autonomia dos movimentos populares, quando existentes, os alcances são bastante limitados.

Um outro aspecto que deve ser destacado, é o freqüente descompasso entre as propostas advindas da administração central e as condições nas quais atuam as instâncias regionais e locais. Às dificuldades das unidades de saúde de responder às expectativas concretas da população, se contrapõem aos esforços dos responsáveis pela gestão de garantir canais de comunicação ágeis e facilitando a influência direta dos usuários na administração da unidade.

As complexidades da participação também são avaliadas, enquanto resultado de um desestímulo da população usuária face aos poucos resultados positivos e a lentidão na resposta da Administração face às demandas dos setores mais carentes, refletindo-se numa dificuldade na hierarquização dos problemas da população.

#### B. O campo de possibilidades aberto

A iniciativa de abrir canais de participação deixa espaço para problematizar em torno da relação entre Estado e Sociedade. Em primeiro lugar, traz à tona a necessidade dos usuários, através das suas formas de organização e representação, enfrentarem sua relação com propostas de participação implantadas pela Administração dentro da sua concepção de democratização da gestão e de inovação da gestão da coisa pública. Em segundo lugar, face à perversidade que caracteriza a política de saúde no nível federal num contexto da dramática escassez de recursos, a importância do processo de participação reside principalmente na potencial incorporação dos setores mais excluídos. Contudo, não se devem desconsiderar as contradições que surgem no processo, tanto quanto à formação de um duplo poder, quanto às interferências da Administração, ou ao controle de instâncias decisórias pelos grupos mais ativos e consolidados, em detrimento dos setores mais excluídos e que encontram, nos mecanismos de participação direta, uma primeira forma de reconhecimento dos seus interesses.

O rol das Comissões Gestoras se insere na lógica que preside a formulação da proposta de participação, enquanto um processo educativo no qual busca não só envolver o funcionalismo, mas fortalecer a consciência de cidadania da população para que esta possa assumir de forma crescente, o papel de sujeito na definição das diretrizes de gestão administrativa da cidade. Estas se configuram enquanto instrumentos que podem estimular formas de cooperação com setores mobilizados e não-mobilizados da cidadania, destacando algumas questões essenciais à democratização da gestão. Estas se centram na possibilidade de reforçar a capacidade de crítica e de intervenção dos setores populares através da sua inserção num processo pedagógico e informativo de base relacional visando desenvolver a capacidade de multiplicação e o aproveitamento do potencial dos cidadãos no processo decisório, dentro de uma lógica não-cooptativa.

O aumento do grau de informação sobre o funcionamento dos serviços e da administração reforça a razão de ser das Comissões Gestoras enquanto instâncias com bases setoriais e territoriais de consolidação de um exercício de controle mais permanente e consistente da coisa pública pelos usuários. É muito interessante observar como, diante de uma configuração muito centralizada de gestão, o acesso à informação passa a se constituir num elemento básico da democratização da gestão, visando tornar mais ágil o fluxo de informações e dinamizando a relação entre o encaminhamento de demandas e resposta entre os diversos níveis de estrutura operacional.

Além disso, deve-se enfatizar que as Comissões Gestoras, assim como outras instâncias de participação implantadas, representam a referência da inovação e da construção de novas identidades dos atores sociais envolvidos. Trata-se de um estímulo à participação ativa baseado no pressuposto de estimular a co-responsabilização dos usuários e uma disponibilidade para uma interlocução maior e uma permeabilidade das propostas populares junto à Administração. Isto possibilita, apesar das dificuldades, uma inserção muito mais responsável e compromissada, onde o acesso à informação passa a se constituir num elemento básico da democratização da gestão.

A criação e efetivação de canais institucionais se explicita na medida em que no final da gestão tinham sido instaladas 120 Comissões de Gestão para um total de 196 equipamentos. A Administração assume, geralmente através da Administração Regional de Saúde (ARS) o papel de indutor e disseminador da proposta, mesmo reconhecendo as dificuldades não só no plano administrativo e gerencial, mas também quanto ao baixo nível de organização da população.

Para romper com o círculo vicioso, vinculado às dificuldades relacionadas à dinâmica de gestão dos recursos humanos e à mudança cultural que representava, desenvolve-se um grande esforço para implantar uma nova qualidade de trabalho que estimule à imagem e semelhança dos usuários, uma co-responsabilização e uma motivação para construir e consolidar uma nova prática de atenção à saúde .

O resultado deste processo revela o significado da vontade política e de uma concepção de governo baseada na ativação da cidadania e do risco assumido da inovação - resultado da permeabilidade das propostas populares junto à administração - e de construção de novas identidades e de sujeitos portadores de direitos num contexto permeado pela prevalência de práticas clientelistas e de posturas conservadoras na gestão da coisa pública.

Entretanto, a precária institucionalização da proposta junto aos usuários, as dificuldades do enraizamento da experiência de gestão no âmbito dos próprios movimentos sociais em virtude das práticas mobilizatórias não serem uniformes nas diversas regiões da cidade, e o predomínio de uma visão imediatista em detrimento de uma concepção mais abrangente centrada na participação, enquanto eixo determinante na formulação e no controle das políticas sociais, trouxeram à tona um fato concreto; a inexistência, salvo em situações muito particularizadas, de resistência ao esvaziamento desta proposta de democratização da gestão pela administração Paulo Maluf. Introduzindo uma visão totalmente oposta à existente, a nova gestão não só não dá seguimento à experiência anterior, baseada na implantação de canais onde as demandas da população tinham condições de se transformar em direitos, como não se confronta com demandas. Isto decorre da pouca consolidação de um tecido associativo mais consolidado predisposto a reivindicar e preservar um direito adquirido de interferir na gestão, o que facilita o esvaziamento sem muitas dificuldades dos instrumentos descentralizadores e de participação existentes, retomando a tradição da lógica centralizada de gestão.

Em meados de 1996, passados quase quatro anos do fim da gestão do PT, esta estrutura organizacional que incorporava a participação dos usuários e funcionários foi desmontada. Tanto o Conselho Municipal de Saúde como os Conselhos Gestores foram totalmente esvaziados, tendo sido ou ignorados ou tratados burocraticamente como mera formalidade para efeito do repasse do SUS. Neste mesmo processo, as Administrações Regionais de Saúde transformaram-se em instâncias burocráticas de administração, vendo esvaziado seu papel de coordenação e avaliação dos programas e serviços de saúde.

## **CAPÍTULO 2: MORADORES DE SÃO PAULO, MEIO AMBIENTE E PARTICIPAÇÃO**

Este capítulo apresenta os resultados de pesquisa realizada no Centro de Estudos de Cultura Contemporânea - CEDEC entre 1991 e 1995 sobre “Problemas Ambientais e Qualidade de Vida na Cidade de São Paulo - Percepções, Práticas e Atitudes dos Moradores”. A pesquisa é parte integrante de um projeto de avaliação das condições ambientais urbanas em cidades do Terceiro Mundo, e foi simultaneamente realizada nas cidades de Accra, em Ghana e Jakarta, na Indonésia. O projeto foi coordenado por Gordon McGranahan do Stockholm Environment Institute - SEI - da Suécia.

A pesquisa aborda a questão ambiental na cidade de São Paulo, tanto a partir do universo domiciliar, quanto na percepção dessa questão pela população diretamente atingida. Da intersecção de ambas perspectivas cria-se um universo de ampla aplicação para o entendimento de questões teóricas e práticas contidas no âmbito do objetivo da problemática urbana que hoje, com a relevância que a questão ambiental está assumindo, começam a ser pensadas.

O objetivo da pesquisa desenvolvida consiste no levantamento de dados para a análise dos problemas ambientais urbanos no nível domiciliar e sua relação com a percepção da qualidade de vida das pessoas diretamente atingidas, passando pelas interrelações que o morador estabelece com os problemas de saúde vivenciados no domicílio. O ambiente é analisado a partir das seguintes variáveis: problemas ambientais do entorno e do domicílio, condições de moradia e poder aquisitivo, condições de habitabilidade, instalações sanitárias e de higiene, identificação dos problemas domiciliares referentes às condições de abastecimento de água e de seu armazenamento, disposição de resíduos sólidos, presença de insetos e roedores.

A estas variáveis acrescentam-se outras que se referem às formas de ação, em três níveis diferenciados (ação governamental, comunitária e individual) que o morador considera mais eficazes para solucionar os problemas ambientais vividos e percebidos no domicílio e no entorno. Esta análise é feita, especificamente quanto à questão da água, do esgotamento sanitário, dos resíduos sólidos, da qualidade do ar e da presença de insetos e roedores.

O objetivo deste estudo é de prover suporte analítico para a formulação de estratégias necessárias para a melhoria do meio ambiente urbano, principalmente no

pouco estudado universo domiciliar, mas também visa contribuir para a compreensão mais abrangente dos problemas ambientais vivenciados pela população no nível domiciliar.

Os entrevistados foram selecionados dentre todos os domicílios existentes na cidade de São Paulo a partir do sorteio de 120 setores censitários em 30 distritos diferentes. O critério utilizado foi a construção de estratos de qualidade de vida e de renda, a partir de cinco indicadores numa amostra de 1.000 domicílios. Esta foi sorteada por regiões homogêneas em seis estratos sócio-econômicos, a saber: Estrato I- Alto, Estrato II- Médio Superior, Estrato III- Médio, Estrato IV- Médio Inferior, Estrato V- Baixo Inferior, Estrato VI - Baixo.

A pesquisa foi estruturada a partir de critérios estatísticos de regiões com índices aproximados de qualidade de vida. Estas regiões homogêneas foram identificadas utilizando dados referentes a saneamento básico, densidade populacional, mortalidade infantil e faixas de renda. Num segundo momento, foram selecionados através de sorteio 30 distritos situados nos mais diversos pontos da cidade de acordo com uma partilha proporcional ao tamanho de cada um dos estratos na cidade.

A unidade de análise adotada na pesquisa é a família domiciliar (households). A opção prioritária foi pela entrevista de mulheres na sua qualidade de donas de casa e chefes de família, quando foi o caso. Esta escolha foi realizada em virtude das características da pesquisa que prioriza a questão do meio ambiente a nível domiciliar.

## A. Marco referencial da pesquisa

Parte-se do pressuposto de que a percepção da questão ambiental, como qualquer outra em geral, é uma resultante não só do impacto objetivo das condições reais sobre os indivíduos, mas também da maneira como sua interveniência social e valores culturais agem na captação dos mesmos impactos.

A pesquisa trata de aspectos muito diferenciados na percepção da população, uma vez que o contexto urbano do Município de São Paulo apresenta enormes variações, indicativas, aliás, das políticas públicas diferenciadas, no atendimento às demandas de seus cidadãos. Assim, enquanto grande parte da população do Município habita regiões extremamente deterioradas do ponto de vista ambiental, outros segmentos da população situam-se em regiões, onde o agravamento da qualidade de vida e da saúde em especial, é bem menos intenso. Nesse sentido, o desafio é o de captar e analisar a percepção da população sobre a questão ambiental, num contexto fortemente marcado pela diversidade.

Os aspectos do meio-ambiente pesquisados junto à população, são aqueles cuja deterioração é mais visível e que por isso mesmo, podem ser percebidos enquanto tais, pela população. De fato, uma hipótese possível, é de que essa consciência esteja mais associada com uma variável cultural, do que com a realidade vivenciada.

A relação entre meio ambiente urbano e qualidade de vida é pensada levando em conta aspectos estreitamente relacionados pela dimensão intersetorial da questão.

Ao analisar as relações entre meio ambiente urbano e qualidade de vida tem-se como pressuposto estabelecer as mediações entre as práticas do cotidiano vinculadas ao bairro e domicílio, o acesso a serviços, as condições de habitabilidade da moradia e as formas de interação e participação da população.

O ponto de partida analítico da pesquisa que serve como referência para a formulação destas idéias está centrado num objetivo principal que é o de prover elementos para a compreensão dos problemas ambientais da ótica dos moradores urbanos a partir de um conjunto de fatores intervenientes. Trata-se de uma formulação que busca interpretar a partir de elementos qualitativos o entendimento dos moradores urbanos sobre as práticas sociais vinculadas à questão ambiental.

A ênfase é nas práticas sociais e suas diversidades, não só enquanto reflexo de uma determinada situação sócio-econômica, mas também de fatores de caráter sócio-cultural. O objetivo é analisar estas práticas sociais face à dinâmica existente nas



políticas públicas, buscando conhecer quais são as formas através das quais a população resolve ou as que considera mais adequadas para resolver os problemas ambientais e quais os meios para fazê-lo. Levanta-se quais as percepções e soluções existentes para a população, observando sua vinculação ao exercício da cidadania.

A partir do conhecimento das práticas e percepções no cotidiano, pode-se observar e analisar quais as diferenças entre as atitudes e práticas sociais das famílias dos diversos estratos sociais no Município de São Paulo. Embora o cotidiano de cada família e seus condicionantes e estratégias assumam características específicas, a percepção e adoção de determinadas práticas face à existência de problemas ambientais e do seu impacto, decorre do conjunto de relações sociais nos quais se inscrevem as famílias e, notadamente, aquelas que são parte componente de um universo de exclusão e baixos rendimentos.

O eixo analítico desta abordagem está formulado dentro de uma perspectiva de cultura social, ou seja da percepção que a população entrevistada tem sobre a existência/inexistência no cotidiano das inter-relações necessárias entre o meio ambiente urbano e a qualidade de vida. O que se procura verificar é se existe por parte da população informação cotidiana em torno destas inter-relações, das ações necessárias e das formas de envolvimento e qual o nível de compreensão em torno do mesmo. Interessa verificar o nível de consciência das pessoas em torno da convivência cotidiana e sua vinculação com as condições do meio ambiente/saúde, assim como o nível de engajamento ou relação com a formulação de demandas políticas e as formas de ação frente aos problemas ambientais e o seu impacto na transformação das suas condições de vida.

#### B. São Paulo: contexto sócioambiental

A década de 1980 representou para a cidade de São Paulo, a consolidação de tendência de queda do crescimento demográfico com uma taxa de crescimento de 1%.

Dentro da própria cidade de São Paulo, os maiores índices de crescimento da população deram-se nas regiões periféricas. Os dados do censo de 1991 indicam o crescimento da população paulistana nos bairros mais periféricos, enquanto que os bairros centrais perderam população.

A estrutura ocupacional das famílias, na cidade de São Paulo, também passou por grandes transformações na última década. A média de filhos por mulher que na década de 1970 era de 3,46 caiu para 2,1 na década de 1980. Quanto à média de ocupação por

domicílio era de 4,0 pessoas na década de 1970, na década seguinte caiu para 3,5 pessoas. Em termos das atividades produtivas, 25% da população ocupada está no setor industrial enquanto 70% são absorvidas pelo setor de serviços. No contexto de crise na qual estas transformações ocorrem, estes índices revelam o nível de crescimento de atividades informais.

Os números das estatísticas da década de 1980, considerada "década perdida" mostram que o gradativo empobrecimento da cidade com o congelamento da renda per capita, inflação, recessão e desemprego, se por um lado levou a multiplicação dos cortiços, favelas, tornando mais ostensivos os bolsões de miséria social/urbana, por outro, fez estagnar a migração descontrolada e o ritmo de ocupação das áreas periféricas da cidade. A população favelada que representava 1% do total da população em 1973, representa hoje quase 20%. Atualmente, a expansão do crescimento urbano encontra barreiras de ordem ambiental. As áreas adequadas à ocupação urbana da cidade acham-se praticamente comprometidas, o crescimento periférico vem ocorrendo sobre sítios inadequados à ocupação, trazendo sérios riscos ao equilíbrio ecológico de região, bem como à qualidade de vida de seus habitantes.

### 1. Determinantes sócioambientais

Em 1991, a cobertura de água no município de São Paulo abrangia 93% da população, e atualmente chega a 98%.<sup>102</sup> Contudo, a presença da rede de água não é uniformemente distribuída pelos bairros que compõem a cidade. Os bairros onde habitam os estratos de mais alta renda têm 100% da população servida. Nas regiões periféricas, a realidade é diferente. O atendimento nos bairros periféricos mais carentes não chega a 60% e nos bairros periféricos mais consolidados está em torno de 90%. A solução que prevalecia para satisfazer a demanda reprimida pela água, e que hoje está sendo revertida, era o sistema de rodízio que afetava cerca de 2,5 milhões de habitantes sendo 850 mil em rodízio permanente e mais de 1,65 milhões no verão, e que por sua vez que atinge diferenciadamente os bairros centrais e periféricos.

O atendimento da rede de esgotos expandiu-se nos últimos anos com a conclusão de algumas estações de tratamento de, permitindo em 1998 a coleta de 85% de todo o esgoto produzido na Grande São Paulo contra 74% em 1996. Tal como ocorre com a rede de abastecimento de água, a distribuição espacial da rede de coleta de esgotos também

---

<sup>102</sup> SABESP - Dados de 1996.

dá-se de forma diferenciada, porém as diferenças são muito mais gritantes. Os bairros mais centrais têm cobertura de 100% da população. Já nos bairros de periferia a cobertura é parcial atingindo em alguns casos até menos de 15% da população, o que dá uma dimensão da exclusão deste serviço. A insuficiência da rede de coletores de esgotos em algumas regiões resulta no despejo de esgotos a céu aberto, ligações clandestina na rede pluvial e no lançamento do esgoto “in natura” nos córregos e rios.

A situação da infra-estrutura de drenagem de águas pluviais da cidade é precária. As galerias do centro expandido são antigas e estreitas, e estão deterioradas pela ação do tempo e das ligações clandestinas de esgotos. Neste estado de precariedade, as galerias não dão vazão às águas o que ocasiona, mesmo com precipitações de baixa intensidade, grandes enchentes em diversos pontos da cidade. Como consequência, houve um elevado aumento dos pontos críticos de enchentes da cidade que, em 1980 eram 157 e que em 1998 saltam para 500 segundo dados da Prefeitura do Município.

A média diária de coleta de resíduos sólidos domiciliares na cidade de São Paulo, é de quase 12.000 toneladas/dia.<sup>103</sup> Mesmo recebendo a maior parte dos resíduos sólidos coletados na cidade, os aterros sanitários não possuem tratamento adequado para o chorume, líquido que escorre do lixo, que se infiltra no solo e pode atingir lençóis de água e os aterros sanitários da cidade estão no limite de sua capacidade de funcionamento.

A cidade de São Paulo vive problemas específicos de poluição do ar resultantes do excesso de automóveis circulando sendo que no período de inversão térmica a incidência de doenças respiratórias aumentam. O aumento de pontos críticos de trânsito na cidade relaciona-se tanto com os problemas gerados pela precariedade da estrutura viária, como também pelo aumento do volume da frota em circulação. A velocidade média cai de 45km/hora em 1992 para aproximadamente 20km/hora em 1998.

### C. Moradores e problemas sócioambientais na cidade de São Paulo

#### 1. Perfil sócio-econômico dos moradores

O perfil sócio-econômico dos moradores entrevistados, assim como o seu nível educacional são apresentados nas Tabelas I e II. Estas mostram que as variações entre estratos refletem as condições desiguais de acesso aos equipamentos coletivos na cidade, enquanto uma regionalização dos níveis de instrução, refletindo de forma inquestionável as diferenças entre centro e periferia.

---

<sup>103</sup> Limpurb, 1998.

TABELA I

| PERFIL SÓCIO- ECONÔMICO DA AMOSTRA DO DOMICÍLIO        |           |            |             |            |           |            |       |
|--|-----------|------------|-------------|------------|-----------|------------|-------|
|  | Estrato I | Estrato II | Estrato III | Estrato IV | Estrato V | Estrato VI | Total |
| Amostra do Domicílio                                   | 52        | 87         | 272         | 213        | 251       | 125        | 1000  |
| Número de crianças < 6 anos                            | 14        | 26         | 102         | 98         | 124       | 49         | 413   |
| % Chefe do Domicílio Analfabeto                        | 4,8       | 6,7        | 14,2        | 19,6       | 19,8      | 16,1       | 16,1  |
| % Dona de casa Analfabeta                              | 4,0       | 6,5        | 15,5        | 19,5       | 20,2      | 27,7       | 17,8  |
| Idade média do Chefe do Domicílio                      | 54,4      | 45,6       | 44,0        | 44,0       | 41,6      | 39,9       | 43,5  |
| Idade média da Dona de Casa                            | 51,2      | 46,0       | 43,9        | 41,3       | 40,2      | 39,6       | 42,4  |
| % Chefe do Domicílio – Origem rural                    | 13,3      | 13,8       | 24,2        | 29,8       | 37,0      | 38,4       | 28,9  |
| % Chefe do Domicílio que gasta > 8hrs/dia fora de casa | 31,7      | 43,6       | 53,7        | 55,6       | 66,4      | 70,4       | 57,6  |
| % Dona de casa que gasta > 8hrs/dia fora de casa       | 8,1       | 19,7       | 7,8         | 9,3        | 16,7      | 10,0       | 11,7  |
| Média de anos vivendo no Domicílio                     | 18,2      | 13,2       | 11,9        | 10,7       | 10,8      | 7,8        | 11,3  |
| Média de anos vivendo no Bairro                        | 22,5      | 18,1       | 16,5        | 15,1       | 14,1      | 10,2       | 15,4  |
| Média de anos vivendo na cidade                        | 40,0      | 29,8       | 28,5        | 24,5       | 24,0      | 21,1       | 26,4  |
| Nº Médio de Crianças por Domicílio                     | 1,42      | 1,00       | 1,83        | 1,90       | 2,44      | 2,37       | 1,97  |
| Idade Média do/a Filho/a                               | 17,89     | 12,99      | 14,32       | 13,21      | 13,95     | 14,31      | 14,05 |

**TABELA II**

| <b>EDUCAÇÃO DOS INFORMANTES – Donas de casa</b> |           |            |             |            |           |            |       |
|---|-----------|------------|-------------|------------|-----------|------------|-------|
|   | Estrato I | Estrato II | Estrato III | Estrato IV | Estrato V | Estrato VI | Total |
| Analfabetos                                     | 4,0       | 6,5        | 15,5        | 19,5       | 20,2      | 27,7       | 17,8  |
| Primário Incompleto                             | 32,0      | 27,3       | 40,3        | 49,8       | 51,9      | 51,3       | 45,2  |
| Primário Completo                               | 10,0      | 14,3       | 23,6        | 12,2       | 14,8      | 13,4       | 16,2  |
| Secundário Incompleto                           | 8,0       | 3,9        | 3,9         | 3,4        | 4,9       | 3,4        | 4,2   |
| Secundário Completo                             | 24,0      | 13,0       | 8,1         | 9,8        | 4,9       | 3,4        | 8,3   |
| Universitário Incompleto                        | 6,0       | 10,4       | 0,8         | 1,5        | 2,1       | 0,8        | 2,3   |
| Universitário Completo                          | 16,0      | 24,7       | 7,0         | 3,9        | 1,2       | 0,0        | 5,9   |
| Outros  | 0,0       | 0,0        | 0,4         | 0,0        | 0,0       | 0,0        | 0,1   |
| Total   | 50        | 77         | 258         | 205        | 243       | 119        | 952   |

CEDEC/SEI, 1995

## 2. Os moradores e os problemas ambientais do bairro e do domicílio

A análise dos problemas ambientais do bairro e do domicílio permite conhecer as percepções dos moradores em torno do acesso e da qualidade dos serviços urbanos pesquisados, assim como o nível de hierarquização dos aspectos positivos e negativos que interferem no entorno das famílias.

Os dados relativos à infra-estrutura (Tabela III) mostram que as famílias têm suas queixas principalmente face ao déficit de pavimentação e de acesso à rede de esgotos, reflexo das precárias condições de urbanização e de disponibilidade de infra-estrutura

urbana. Comparando-se os dados, 73,6% das famílias moram em ruas pavimentadas e 73,3% têm acesso à rede de esgotos respectivamente, enquanto 94,4% têm rede de água e 90,5% têm coleta de lixo. Os indicadores que refletem mais explicitamente as desigualdades nas condições de vida, são os de saneamento básico; notadamente a cobertura da rede de esgotos, já que o problema da falta de água foi significativamente reduzido na década de 70.<sup>104</sup>

Também não podem ser ignorados os problemas de pavimentação decorrentes da multiplicação de bairros nas periferias da cidade, confirmando o caráter cumulativo da exclusão social. Os recursos de infra-estrutura são implantados e se irradiam a partir da área central e dos núcleos urbanos mais consolidados.

Os indicadores de infra-estrutura no local de moradia confirmam a lógica prevalecente de urbanização. Enquanto no estrato I, a pavimentação beneficia 90,4% da população, no estrato VI diminui para 60,5%. Quanto ao acesso à rede de água, a diferença entre estes dois estratos é pequena, refletindo a capacidade de cobertura no Município, o que não se verifica em relação à rede de esgotos. Observando-se as variações entre as regiões da cidade, a cobertura da rede de esgotos cai de 92,3% no estrato I para 58,1% no estrato VI, confirmando a prevalência de uma dinâmica de urbanização desigual que afeta significativamente as condições de vida nas áreas periféricas.

Configura-se uma homogeneidade nas condições de precariedade, o que inclusive se pode observar no plano territorial, enquanto uma regionalização das carências.

---

<sup>104</sup> O livro de Pedro Jacobi, " Movimentos Sociais e políticas Públicas", Editora Cortez, São Paulo, 1989, analisa as políticas de saneamento básico na RMSP nas décadas de 70 e 80.

**TABELA III**

| <b>INFRA-ESTRUTURA LOCAL</b><br>(% de domicílios) |           |            |             |            |           |            |              |
|---|-----------|------------|-------------|------------|-----------|------------|--------------|
|   | Estrato I | Estrato II | Estrato III | Estrato IV | Estrato V | Estrato VI | <b>Total</b> |
| Asfalto   | 90,4      | 96,6       | 83,1        | 73,2       | 58,6      | 60,5       | 73,6         |
| Rede de Água                                      | 94,2      | 97,7       | 94,9        | 96,2       | 91,6      | 93,5       | 94,4         |
| Rede de Esgoto                                    | 92,3      | 97,7       | 80,9        | 73,2       | 60,2      | 58,1       | 73,3         |
| Rede de Luz                                       | 94,2      | 98,9       | 94,5        | 92,5       | 86,1      | 84,7       | 91,1         |
| Eletricidade                                      | 94,2      | 97,7       | 97,1        | 95,8       | 89,6      | 94,3       | 94,5         |
| Coleta de Lixo                                    | 92,3      | 97,7       | 93,3        | 87,7       | 87,6      | 89,3       | 90,5         |
| Total   | 52        | 87         | 272         | 213        | 251       | 125        | 1000         |

CEDEC/SEI, 1995

Observam-se notórias diferenças quanto à presença de cada um dos componentes da geografia urbana que potencializam problemas ambientais, notadamente aqueles que representam potenciais impactos na qualidade de vida, quando próximos ao local de moradia da população. Referimo-nos às várzeas, córregos, áreas de enchentes, terrenos baldios e lixões nas áreas mais carentes ( Tabela IV). Enquanto no estrato I apenas 3,9% das famílias moram nas proximidades de uma região de várzea, no estrato VI representam 31,4%. Quanto à moradia próxima a um lixão o percentual varia entre 7,4% no estrato I para 18,9% no IV e 29,5% no estrato VI.

Quando se trata de um entorno circundado por áreas verdes, praças e/ou parques públicos, a situação se inverte. Enquanto no estrato I, 73,1% das famílias habitam próximas de áreas verdes, no estrato V este percentual cai para 40,2%. Situação semelhante ocorre em relação às praças e parques públicos. Estes dados nada mais

fazem senão reforçar o caráter de uma urbanização desigual, onde problemas ambientais “seletivos” afetam também desigualmente os moradores urbanos.

**TABELA IV**

| <b>CARACTERÍSTICAS DO BAIRRO</b><br>( % de domicílios) |           |            |             |            |           |            |       |
|--|-----------|------------|-------------|------------|-----------|------------|-------|
|  | Estrato I | Estrato II | Estrato III | Estrato IV | Estrato V | Estrato VI | Total |
| Várzeas  | 3,9       | 10,3       | 13,6        | 9,4        | 22,9      | 31,4       | 16,4  |
| Córregos   | 17,6      | 8,0        | 46,7        | 39,4       | 52,0      | 65,0       | 43,9  |
| Enchentes  | 3,9       | 21,8       | 30,0        | 44,6       | 31,6      | 36,6       | 32,3  |
| Áreas Verdes   | 73,1      | 55,2       | 45,0        | 31,9       | 40,2      | 36,6       | 42,3  |
| Praças   | 69,2      | 75,9       | 47,6        | 51,6       | 22,3      | 13,0       | 41,4  |
| Parques Públicos                                       | 63,5      | 44,8       | 24,0        | 24,9       | 18,4      | 4,9        | 24,3  |
| Terreno Baldio   | 21,2      | 27,6       | 49,3        | 36,6       | 72,8      | 73,2       | 52,1  |
| Lixão  | 7,8       | 5,7        | 24,1        | 18,9       | 24,7      | 29,5       | 21,3  |
| Trânsito Pesado  | 62,0      | 70,1       | 63,2        | 52,6       | 35,1      | 41,5       | 51,7  |
| Indústrias   | 19,2      | 34,9       | 55,2        | 44,8       | 29,6      | 17,2       | 38,2  |
| Total  | 52        | 87         | 272         | 213        | 251       | 125        | 1000  |

CEDEC/SEI, 1995



A dinâmica de homogeneidade territorial na vivência de agravos sócioambientais, reforça o fato de que as mesmas famílias que são afetadas pelos problemas gerados por morar nas proximidades de várzea, também o são em relação à proximidade de córregos também sofrem a ameaça de enchentes. Uma análise por estrato (Tabela IV) mostra que enquanto as regiões mais privilegiadas da cidade nem sequer são afetadas, as regiões onde habitam os estratos mais carentes refletem a convergência dos três problemas urbanos, explicitando a existência de condições de precariedade sócioambiental.

Observa-se, portanto, que o predomínio é da variável “existência/não existência”, o que configura o aspecto carência/exclusão, quando se trata dos aspectos positivos da urbanização, como é o caso da proximidade de espaços verdes. Entretanto, o que mais salta aos olhos é o alcance da regionalização das carências, o que pode ser observado nos dados referentes ao aspecto “não existência”, notadamente nos estratos IV, V e VI.

Quando consultados a respeito dos principais problemas existentes no bairro, conforme se observa nas Tabelas V e VI, 13,3% dos domicílios consideram que o problema da poluição do ar é o mais relevante. A seguir indica-se o problema da violência com 12,8%, seguido de falta de serviços de saúde com 10,4% e 8,3% sobre a falta de áreas verdes.

**TABELA V**

| <b>PRINCIPAIS PROBLEMAS DO BAIRRO – por Estrato</b><br><b>(% de Domicílios) N = 1.000</b> |           |            |             |            |           |            |       |
|---|-----------|------------|-------------|------------|-----------|------------|-------|
|   | Estrato I | Estrato II | Estrato III | Estrato IV | Estrato V | Estrato VI | Total |
| -1-Qualidade da Água  | 9,8       | 5,1        | 3,1         | 6,6        | 7,8       | 10,6       | 6,5   |
| -2-Poluição dos Rios  | 2,4       | 1,5        | 5,7         | 8,2        | 5,2       | 7,1        | 5,7   |
| -3- Enchentes   | 2,4       | 1,3        | 7,4         | 11,2       | 3,9       | 3,5        | 6,1   |
| -4- Esgoto  | 0,0       | 0,0        | 1,7         | 7,1        | 10,8      | 14,2       | 6,6   |
| -5- Lixo  | 2,4       | 3,8        | 3,9         | 5,1        | 2,6       | 4,4        | 3,8   |
| -6- Poluição do Ar  | 24,4      | 31,6       | 15,3        | 16,3       | 5,2       | 3,5        | 13,3  |
| -7- Poluição Sonora   | 24,4      | 16,5       | 3,9         | 1,5        | 1,3       | 4,4        | 4,8   |
| -8- Falta de Áreas Verdes   | 2,4       | 13,9       | 10,5        | 7,7        | 7,8       | 4,4        | 8,3   |
| -9- Ameaças de Deslizamentos  | 0,0       | 0,0        | 0,9         | 0,0        | 0,9       | 1,8        | 0,7   |
| -10- Trânsito   | 7,3       | 2,5        | 7,4         | 3,1        | 0,9       | 1,8        | 3,6   |
| -11- Falta de Transporte Coletivo   | 0,0       | 2,5        | 5,7         | 3,6        | 8,2       | 11,5       | 6,1   |
| -12- Falta de Creches   | 2,4       | 8,9        | 5,7         | 6,6        | 3,9       | 7,1        | 5,7   |
| -13- Falta de Escolas   | 0,0       | 0,0        | 6,1         | 1,0        | 3,0       | 0,9        | 2,7   |
| -14- Falta de Serviço Médico  | 0,0       | 5,1        | 12,2        | 7,7        | 14,7      | 10,6       | 10,4  |
| -15- Violência  | 19,5      | 3,8        | 9,2         | 12,2       | 21,1      | 8,0        | 12,8  |
| -16- Falta de Iluminação Pública  | 0,0       | 0,0        | 0,4         | 1,0        | 0,9       | 1,8        | 0,8   |
| -17-Falta de Luz Elétrica   | 0,0       | 1,3        | 0,0         | 0,0        | 0,0       | 0,9        | 0,2   |
| -18- Outros   | 2,4       | 2,5        | 0,9         | 1,0        | 2,2       | 3,5        | 1,8   |

**TABELA VI**

| <b>PRINCIPAIS PROBLEMAS DO BAIRRO<br/>(ordem de classificação- % domicílios - N=1000)</b> |                             |      |
|---|-----------------------------|------|
| -1°-  | Poluição do Ar              | 13,3 |
| -2°-  | Violência                   | 12,8 |
| -3°-  | Falta de Serviços Médicos   | 10,4 |
| -4°-  | Esgoto                      | 6,6  |
| -5°-  | Qualidade da Água           | 6,5  |
| -6°-  | Enchentes                   | 6,1  |
| -7°-  | Falta de Transporte Público | 6,1  |
| -8°-  | Falta de Creches            | 5,7  |
| -9°-  | Poluição de Córregos/Rios   | 5,7  |
| -10°  | Poluição Sonora             | 4,8  |
| -11°  | Lixo                        | 3,8  |
| -12°  | Trânsito                    | 3,6  |
| -13°  | Falta de Escolas            | 2,7  |
| -14°  | Outros                      | 1,8  |
| -15°  | Falta de Iluminação Pública | 0,8  |
| -16°  | Ameaças de Deslizamentos    | 0,7  |
| -17°  | Falta de Luz Elétrica       | 0,2  |

CEDEC/SEI, 1995

As respostas relativas à percepção do problema de poluição do ar por estrato sócio-econômico, mostram variações significativas entre os de maior e menor renda. Assim, enquanto nos estratos I e II as respostas representam respectivamente 24,4% e 31,6%; nos estratos V e VI caem para 5,2% e 3,5% respectivamente.

Estes dados mostram que, de um lado, a população das áreas melhor equipadas habitadas pelos estratos de maior renda têm uma percepção maior sobre a poluição do ar e sonora enquanto um problema, do que os domicílios habitados pelos estratos de menor renda. De outro lado, mostra também que a população de menor renda possui preocupações mais imediatas e carências estruturais que afetam as suas condições de vida, tornando os problemas de poluição do ar e sonora, secundários.

Em relação à questão da violência, os dados mostram uma variação importante entre o estrato II com 3,8% e o estrato V com 21,1%, indicando as condições de precariedade e de impacto deste problema nos estratos mais carentes da cidade.

A falta de serviços de saúde, assim como os problemas mais estreitamente relacionados com a falta de infra-estrutura e serviços urbanos são mais explicitados pelos moradores dos estratos de menor renda (falta de esgotos, enchentes). Entretanto, pode-se observar um certo nível de homogeneidade entre os estratos em relação a questões como qualidade da água da rede e coleta de lixo.

A Tabela VII mostra como estratos têm visões conflitantes em torno dos principais problemas que os afetam. Em virtude da regionalização das carências e desigualdades, existe uma clara contraposição entre uma vinculação prioritária com fatores quantitativos nos estratos residentes nas áreas menos consolidadas – esgotos, enchentes, poluição de córregos, lixo, e água e fatores qualitativos daqueles que têm uma inserção mais consolidada na cidade – poluição sonora e poluição do ar. Nos estratos de menor renda, observa-se nitidamente o impacto da territorialização da desigualdades na apropriação de serviços urbanos básicos, exemplificado pelo acesso à rede de água e uma distribuição sem interrupção, do acesso à rede de esgotos e da coleta de lixo representando impactos quantitativos dos problemas ambientais que mostram uma variação dez vezes maior entre bairros periféricos e bairros centrais.

## **TABELA VII**

**PROBLEMAS AMBIENTAIS****(% de Domicílios) N=100**

|                               | Estrato I | Estrato II | Estrato III | Estrato IV | Estrato V | Estrato VI | Total |
|-------------------------------|-----------|------------|-------------|------------|-----------|------------|-------|
| Esgoto                        | 3,8       | 5,7        | 16,9        | 25,8       | 32,7      | 36,0       | 23,5  |
| Enchentes                     | _         | 16,1       | 16,5        | 31,0       | 18,3      | 24,8       | 20,2  |
| Poluição de Córrego/<br>Rios  | 13,5      | 23,0       | 39,7        | 38,0       | 41,2      | 51,2       | 38,3  |
| Lixo                          | 3,8       | 14,9       | 27,9        | 33,3       | 31,2      | 41,6       | 29,2  |
| Poluição do Ar                | 71,2      | 81,6       | 70,6        | 72,8       | 47,8      | 45,6       | 63,2  |
| Poluição Sonora               | 63,5      | 50,6       | 49,1        | 39,4       | 22,7      | 31,2       | 39,0  |
| Água Quantidade/<br>Qualidade | 21,2      | 23,0       | 27,2        | 28,2       | 53,8      | 56,0       | 37,0  |

CEDEC/SEI, 1995



#### D. Soluções e formas de ação - a percepção dos moradores face aos problemas ambientais

Os dados anteriormente apresentados são referência relevante para caracterizar os condicionantes sócioambientais na vida dos moradores da cidade.

A análise que se desenvolve a seguir busca captar as percepções dos moradores a respeito dos problemas ambientais já apontados que ocorrem no domicílio, na vizinhança e na cidade e os meios mais eficazes para sua solução.

Provavelmente trata-se de um dos aspectos sobre o qual se tem menos informação, e que reflete o nível de preocupação, motivação e envolvimento dos moradores dos diversos níveis de renda e situações domiciliares.

Os aspectos escolhidos são aqueles cujo agravo representa a potencialização de impactos sobre as condições de saúde dos moradores; a saber, água, esgoto, lixo, poluição do ar, vetores de insetos e roedores.

Os moradores foram solicitados a responder três perguntas para cada uma das variáveis. A primeira pergunta - "O que resolver"- é composta por um conjunto de alternativas relativas às mudanças necessárias tanto no plano de intervenções concretas como de ações e políticas, visando reduzir o impacto da degradação do meio ambiente na cidade e no bairro. A segunda pergunta pede que cada domicílio enfatize qual é o meio de ação mais apropriado. A terceira pergunta apresenta um conjunto de alternativas dentre as quais deve ser escolhida a principal forma de ação para gerar mudanças efetivas - "principal forma de resolução"- As alternativas apresentadas variam desde atitudes comunitárias, mobilizações e iniciativas para melhorar as políticas públicas: campanhas educativas, informações, controle e monitoramento de fontes poluidoras e melhoramento dos serviços. (Tabela VIII).

Quando consultados a respeito do principal meio de ação para resolver os problemas ambientais urbanos, a maioria dos domicílios escolheu a ação governamental.

| PRINCIPAL NÍVEL DE AÇÃO – Por Estrato |           |            |             |            |           |            |       |
|---------------------------------------|-----------|------------|-------------|------------|-----------|------------|-------|
|                                       | Estrato I | Estrato II | Estrato III | Estrato IV | Estrato V | Estrato VI | Total |
| ÁGUA N = 948                          |           |            |             |            |           |            |       |
| Governo                               | 94,0      | 74,1       | 89,8        | 90,9       | 90,2      | 83,8       | 88,2  |
| Comunidade                            | 4,0       | 21,2       | 7,9         | 5,1        | 6,9       | 13,7       | 8,8   |
| Individual                            | 2,0       | 4,7        | 2,4         | 4,1        | 2,9       | 2,6        | 3,1   |
| ESGOTO N = 962                        |           |            |             |            |           |            |       |
| Governo                               | 85,7      | 81,2       | 83,5        | 90,6       | 91,1      | 87,1       | 87,3  |
| Comunidade                            | 10,2      | 15,3       | 14,6        | 7,4        | 6,1       | 12,1       | 10,4  |
| Individual                            | 4,1       | 3,5        | 2,0         | 2,0        | 2,8       | 0,8        | 2,3   |
| LIXO N = 951                          |           |            |             |            |           |            |       |
| Governo                               | 85,4      | 72,6       | 72,6        | 77,5       | 64,0      | 65,8       | 71,2  |
| Comunidade                            | 12,5      | 20,2       | 19,0        | 13,0       | 17,0      | 19,2       | 17,0  |
| Individual                            | 2,1       | 7,1        | 8,3         | 9,5        | 19,0      | 15,0       | 11,8  |
| AR N = 951                            |           |            |             |            |           |            |       |
| Governo                               | 93,5      | 86,0       | 88,5        | 89,5       | 91,5      | 84,9       | 89,1  |
| Comunidade                            | 4,3       | 11,6       | 7,5         | 7,0        | 4,8       | 9,4        | 7,0   |
| Individual                            | 2,2       | 2,3        | 4,0         | 3,5        | 3,6       | 6,7        | 3,9   |
| INSETOS – ROEDORES N = 947            |           |            |             |            |           |            |       |
| Governo                               | 69,6      | 72,9       | 73,4        | 79,2       | 69,1      | 62,5       | 71,9  |
| Comunidade                            | 15,2      | 22,4       | 17,7        | 9,9        | 17,9      | 25,0       | 17,3  |
| Individual                            | 15,2      | 4,7        | 8,9         | 10,9       | 13,0      | 12,5       | 10,8  |

CEDEC/SEI, 1995

a. Sobre o saneamento básico



Em relação ao meio de ação para resolver o problema da água (Tabela IX) a escolha recaiu de forma maciça na opção "através da ação governamental", com 88,2% das respostas, conotando homogeneidade entre os estratos de maior e menor renda.

Um segundo tema está relacionado com as percepções e propostas dos moradores buscando respostas dos mesmos sobre a forma de equacionar o problema (TABELA IX).

TABELA IX

| PROBLEMAS COM ÁGUA - PRINCIPAL FORMA DE SOLUÇÃO           |           |            |             |            |           |            |       |
|---|-----------|------------|-------------|------------|-----------|------------|-------|
| (% de domicílios) N=938                                   |           |            |             |            |           |            |       |
|   | Estrato I | Estrato II | Estrato III | Estrato IV | Estrato V | Estrato VI | Total |
| Mudança de Atitude das Pessoas que Jogam Lixo no Córrego  | 13,6      | 10,8       | 26,1        | 27,5       | 40,2      | 21,7       | 27,5  |
| Campanha Educacional                                      | 29,5      | 18,1       | 12,8        | 10,9       | 9,1       | 21,7       | 13,9  |
| Informar População  | 20,5      | 12,0       | 10,1        | 15,5       | 12,4      | 14,2       | 13,0  |
| Maior Fiscalização De Emissão de Esgotos                  | 29,5      | 31,3       | 38,1        | 31,6       | 26,6      | 28,3       | 31,6  |
| Maior Empenho da Comunidade para Preservar Fontes de Água | 2,3       | 8,4        | 4,3         | 4,7        | 5,4       | 0,8        | 4,5   |
| Mobilizar Comunidade para Reivindicar Soluções            | 4,5       | 6,0        | 3,5         | 3,6        | 1,7       | 10,8       | 4,3   |
| Denunciar Agressões Ao Meio Ambiente                      | 0,0       | 10,8       | 3,5         | 5,2        | 3,7       | 1,7        | 4,2   |
| Outros  | 0,0       | 2,4        | 1,6         | 1,0        | 0,8       | 0,8        | 1,2   |

A resposta mais destacada dentre as sete alternativas apresentadas é a "necessidade de uma maior fiscalização da emissão de esgotos nos rios pelo poder público e uma maior eficácia na aplicação das leis sobre a proteção dos mananciais e fontes de água" com 31,6% das respostas. A segunda solução mais destacada é a

"mudança de atitude das pessoas que jogam lixo nos córregos", com 27,5% das respostas, a terceira solução é a "necessidade de campanhas educativas sobre a relação qualidade de vida e saúde" com 13,9% e a quarta é a "necessidade de informar à população sobre os problemas do meio ambiente causados pela poluição das águas".

As três alternativas vinculadas com a "necessidade de mobilização da comunidade seja para preservar as fontes de água coletiva" (4,5%), "para reivindicar" e "sugerir soluções" (4,3%) e para "denunciar agressões ao meio ambiente" (4,2%) configuram um quadro em que a população não assume muito claramente a sua cota de responsabilidade no trato da questão. As três respostas somam 13,0% e representam um bloco bastante coincidente quanto aos pressupostos de ação.

Analisando o quadro como um todo, pode-se observar que a ênfase dos domicílios é principalmente nas soluções provindas do poder público representando quase 60,0% das respostas. As respostas que vinculam a população a uma atitude de co-responsabilidade somam 40,0%, o que dá uma dimensão das potenciais possibilidades de envolvimento da população.

O patrimônio ambiental vem se deteriorando há várias décadas em virtude da ausência de políticas ambientalmente sustentáveis, gerando um duplo estrangulamento - uma perda crescente da qualidade e uma redução da quantidade ofertada - o que tem causado transtornos cada vez mais freqüentes, principalmente para as famílias de baixa renda que habitam na periferia da cidade.

Tomando esta situação como referência, observa-se que existe uma percepção dos entrevistados a respeito da degradação das fontes de água e da necessidade de mudar atitudes, informar, orientar e educar a população sobre os riscos implícitos na deterioração da água necessária ao consumo, potencializando a criação de co-responsabilidade visando constituir uma agregação de interesses dentro de uma lógica comum de enfrentamento dos problemas.

Quanto ao meio de ação escolhido como prioritário pelos moradores para atenuar e/ou resolver o problema dos esgotos, a Tabela VIII mostra que 87,3% escolhem como principal a ação governamental, 10,4% a ação comunitária e 2,3% a ação individual.

Estes resultados mostram a postura de dependência da população face ao poder público uma vez que as variações entre estratos, apenas com raras exceções é muito semelhante, colocando em xeque as interpretações mais voluntaristas e idealizadas sobre a relevância das práticas comunitárias na solução dos problemas ambientais.

No ítem relativo às soluções, 67% apontaram as diversas formas da população ser estimulada a evitar a degradação ambiental através de campanhas (Tabela X). A mais destacada com 33,7% propõe campanhas educativas destinadas a evitar que as pessoas joguem lixo nas bocas de lobo, seguida da necessidade de cuidar que o esgoto não contamine as fontes de água com 18,2% e de uso correto da ligação da rede de esgotos com 14,1%, não se observando diferenças significativas entre os estratos.

TABELA X

| PROBLEMA DE ESGOTO - PRINCIPAIS FORMAS DE SOLUÇÃO         |           |            |             |            |           |            |       |
|---|-----------|------------|-------------|------------|-----------|------------|-------|
| (Principais Respostas) (% de domicílios) n=932            |           |            |             |            |           |            |       |
|   | Estrato I | Estrato II | Estrato III | Estrato IV | Estrato V | Estrato VI | Total |
| Campanhas Educativas Manter Bocas de Lobo Limpas          | 34,9      | 18,8       | 35,6        | 30,5       | 40,9      | 29,4       | 33,7  |
| Campanhas Educ. Manter Limpas Fontes de Água              | 27,9      | 22,5       | 19,8        | 21,1       | 16,2      | 16,0       | 19,2  |
| Esforço da comunidade para expansão da rede               | 9,3       | 13,8       | 21,3        | 15,8       | 21,5      | 16,0       | 18,3  |
| Mobilizar Comunidade para Reivindicar Soluções            | 4,7       | 13,8       | 3,6         | 4,7        | 5,7       | 13,4       | 6,5   |
| Campanha Educacional para Usar Corretamente o Esgoto      | 14,0      | 15,0       | 11,1        | 18,9       | 10,5      | 19,3       | 14,1  |
| Mobilizar Comunidade para Denunciar Agressões ao Ambiente | 9,3       | 11,3       | 7,1         | 6,8        | 3,2       | 3,4        | 6,0   |
| Outros  | 0,0       | 5,0        | 1,6         | 2,1        | 2,0       | 2,5        | 2,1   |



O que se pode observar é que a maioria dos domicílios responde que o principal meio é a ação governamental, enfatizando a importância das campanhas educativas e das outras formas de participação comunitária que representam dinâmicas de ação co-responsabilizada, que necessariamente precisam do papel indutivo do poder público.

#### b. Sobre os resíduos sólidos

Quanto aos meios para solucionar o problema por ordem de prioridade são: em primeiro lugar à imagem e semelhança dos temas anteriores, porém com menor ênfase a ação governamental com 71,2%, em segundo lugar com 17,0% a ação comunitária, que se confronta com os temas anteriores adquire bastante relevância e em terceiro também com maior ênfase do que nos temas anteriores a ação individual com 11,8% (Tabela VIII).

As diferenças por estrato mostram que os de mais alta renda enfatizam mais a ação governamental do que os de menor renda. A solução dos problemas relacionados à questão do lixo passa a ser vista por todos os estratos sob uma perspectiva que enfatiza a contribuição, tanto individual quanto coletiva na preservação do meio ambiente. A percepção menos dependente da ação governamental, decorre do fato de tratar-se de uma questão que diz mais diretamente do que as outras sobre hábitos e práticas no cotidiano domiciliar, questões que portanto, estão mais ao alcance de cada família e cujo controle também é mais intrinsecamente vinculado a cada unidade domiciliar.

Quanto à forma como o problema deveria ser resolvido foram apresentadas nove alternativas, observando-se uma distribuição mais homogênea entre as escolhas domiciliares, conforme os dados aqui apresentados (Tabela XI).

TABELA XI

| PROBLEMA DO LIXO - PRINCIPAIS SOLUÇÕES            |           |            |             |            |           |            |       |
|---|-----------|------------|-------------|------------|-----------|------------|-------|
| (% de domicílios) N = 918                         |           |            |             |            |           |            |       |
|   | Estrato I | Estrato II | Estrato III | Estrato IV | Estrato V | Estrato VI | Total |
| Campanhas Educativas Para Limpar Terrenos Baldios | 4,3       | 5,3        | 15,0        | 14,0       | 22,2      | 11,8       | 14,9  |
| Campanhas Educativas Para Limpar Parques Públicos | 14,9      | 22,4       | 24,8        | 16,2       | 16,9      | 22,7       | 20,0  |
| Evitar Excesso de Lixo                            | 10,6      | 9,2        | 19,7        | 10,1       | 21,8      | 15,1       | 16,4  |
| Coletas Mais Frequentes                           | 6,4       | 5,3        | 6,3         | 11,7       | 3,7       | 9,2        | 7,0   |
| Manter o Lixo Bem Guardado                        | 12,8      | 9,2        | 9,1         | 14,5       | 12,3      | 9,2        | 11,2  |
| Controlar Lixões Clandestinos                     | 10,6      | 3,9        | 6,7         | 9,5        | 4,9       | 11,8       | 7,4   |
| Mobilizar Comunidade e Reivindicar Soluções       | ---       | 5,3        | 1,2         | 3,4        | 2,1       | 9,2        | 3,2   |
| Denunciar Agressões ao Meio Ambiente              | ---       | 13,2       | 5,5         | 4,5        | 1,6       | 0,8        | 4,0   |
| Melhorar Limpeza Pública                          | 34,0      | 19,7       | 11,0        | 15,6       | 11,5      | 7,6        | 13,5  |
| Outros  | 6,4       | 6,6        | 0,8         | 0,6        | 2,9       | 2,5        | 2,3   |

CEDEC/SEI, 1995

As soluções relacionadas com campanhas educativas (34,9%) são as mais têm mais respostas da população, seguidas daquelas soluções que exigem um maior envolvimento da comunidade para garantir melhores condições sanitárias (27,6%). As respostas relacionadas com o papel do poder público como agente

fiscalizador e de manutenção das limpeza pública representam 27,9% das soluções por ordem de prioridade. Já as questões mais diretamente relacionadas com a politização do cotidiano através de mobilização da comunidade para reivindicar soluções agrega 7,2% das respostas.

Tem-se, portanto, um quadro onde, em termos de orientação de políticas fica explícito que existe um interesse e se sugere a necessidade de um papel indutivo do poder público em campanhas educativas assim como de uma co-responsabilização da comunidade na prevenção da desordem ambiental e dos seus efeitos sobre condições sanitárias da cidade.

Assim é possível observar-se que as escolhas feitas pelos domicílios recaem prioritariamente na responsabilização do poder público pelas soluções, na medida em que se agregam as respostas relacionadas com campanhas educativas e gestão dos serviços somando 62,8% no total de respostas.

A solução de coleta seletiva, implementada de forma incipiente em 1989 na cidade e em áreas habitadas por uma população com um perfil mais alternativo e descontinuada a partir de 1993, reflete o início de implementação de políticas públicas orientadas para uma gestão do tipo "sustainable city". O que se observa é que os estratos de maior renda dão mais importância a esta proposta do que os estratos de classe média e os de menor renda. Entretanto, diversas entrevistadas respondem que após o seu engajamento em programas públicos mudaram, passando a valorizar os resíduos e principalmente a dar importância ao seu reaproveitamento.

As respostas mostram uma preocupação dos moradores com a degradação do meio ambiente, denotando um amadurecimento na percepção dos impactos e suas conseqüências no cotidiano da existência de áreas degradadas, independente do estrato sócio-econômico. Mostra também o estímulo e legitimidade existentes para o desenvolvimento de campanhas educativas, na medida em que o tema dos resíduos sólidos é provavelmente o que melhor exemplifica as possibilidades de formulação de políticas públicas minimizadoras ou preventivas.

c. Sobre a poluição do ar

O quarto tema tratado é o da poluição do ar. As respostas quanto ao principal meio de ação mais uma vez apontam para a ação governamental (89,1%), seguido de ação comunitária (7,0%) e em terceiro a ação individual (3,9%), com variações pouco significativas entre os estratos (Tabela VIII).

Os dois primeiros aspectos mais enfatizados pela estão associados com a fiscalização de poluentes do ar com 39,6% das respostas (Tabela XII). Os outros aspectos, em ordem de prioridade estão relacionados com a administração da cidade somando 36,4%. Todas as respostas tem no seu centro de ação um papel de co-responsabilização público/privado na medida em que tratam de questões como fiscalização, implantação, melhoria da qualidade dos serviços. Falamos de uma interação público/privado já que alguns aspectos só poderão ser atenuados numa perspectiva de colaboração mútua e resposta individual face às iniciativas do poder público.

Um aspecto que representa mudanças tanto no plano sócio-cultural como das políticas públicas - a diminuição do volume de carros em circulação – tem apenas 9,0% das respostas. Observa-se, portanto, que as soluções que implicam em mudanças de comportamento tem uma repercussão muito menor do que as outras que dependem principalmente da ação do poder público.

TABELA XII

| PROBLEMAS DA POLUIÇÃO DO AR – PRINCIPAIS FORMAS DE SOLUÇÃO |           |            |             |            |           |            |       |
|--|-----------|------------|-------------|------------|-----------|------------|-------|
| (% de domicílios) n=940                                    |           |            |             |            |           |            |       |
|  | Estrato I | Estrato II | Estrato III | Estrato IV | Estrato V | Estrato VI | Total |
| Ruas Arborizadas   | 15,6      | 13,4       | 15,2        | 28,9       | 26,7      | 33,6       | 23,2  |
| Campanhas Educacionais                                     | 28,9      | 13,4       | 14,5        | 18,0       | 19,4      | 17,2       | 17,4  |
| Controle de Emissão de Poluentes                           | 44,4      | 41,5       | 55,1        | 43,3       | 45,7      | 29,3       | 45,3  |
| Mobilizar Comunidade Para Reivindicar Soluções             | 6,7       | 6,1        | 6,3         | 4,1        | 4,5       | 11,2       | 6,0   |



|   |     |      |     |     |     |     |     |
|---|-----|------|-----|-----|-----|-----|-----|
| Mobilizar Comunidade Para Denunciar Agressões ao Ambiente | 2,2 | 23,2 | 7,0 | 5,7 | 3,2 | 4,3 | 6,6 |
| Outros  | 2,2 | 2,4  | 2,0 |     | 0,4 | 4,3 | 1,5 |

Levando-se em consideração que a maioria dos domicílios responde que o principal meio de ação para resolver os problemas de poluição do ar é através da ação governamental, observa-se uma ênfase significativa dos moradores quanto à necessidade de controle da emissão de poluentes de veículos e de indústrias, da diminuição do número de carros em circulação e dos diversos tipos de melhorias urbanas nas vizinhanças. Quanto ao modo de resolver o problema da poluição do ar, os entrevistados enfatizam a necessidade de: 1) controlar a emissão de poluentes, 2) arborização, 3) campanhas educativas para informar a população. Estas três alternativas representam a necessidade de ação pelo poder público, mas também a existência de uma disponibilidade interativa, tendo nas campanhas educativas um meio importante de estimular a busca de resolução dos problemas.

#### d. Sobre os insetos e roedores

Um último tema de análise está relacionado com presença de insetos e roedores e a repercussão nos domicílios. A preferência também é pela ação governamental com 71,9%, seguido de ação comunitária com 17,3% e ação individual com 10,8%, confirmando a tendência observada nos outros temas. Contudo neste caso observa-se uma semelhança em relação ao padrão de respostas sobre o tema do lixo, que registra um aumento no número de respostas que priorizam a ação comunitária (Tabela XIII).

TABELA XIII

| PROBLEMA DE INSETOS E ROEDORES – PRINCIPAIS FORMAS DE SOLUÇÃO  |           |            |             |            |           |            |       |
|--|-----------|------------|-------------|------------|-----------|------------|-------|
| (% de domicílios) n=941  |           |            |             |            |           |            |       |
|  | Estrato I | Estrato II | Estrato III | Estrato IV | Estrato V | Estrato VI | Total |
| Campanhas Públicas Para Explicar Efeitos de Insetos e Roedores | 32,6      | 34,9       | 21,7        | 23,5       | 27,0      | 21,2       | 25,1  |
| Controle de Existência de Insetos e Roedores                   | 8,7       | 14,5       | 26,0        | 19,9       | 22,1      | 13,6       | 20,3  |
| Melhorar Limpeza Públicas                                      | 30,4      | 20,5       | 12,6        | 19,9       | 13,5      | 28,0       | 17,9  |
| Limpeza de Córregos e Rios                                     | 13,0      | 12,0       | 28,7        | 23,5       | 22,1      | 24,6       | 23,2  |
| Manter Córregos Limpos   | 8,7       | 4,8        | 5,5         | 6,6        | 4,5       | 5,1        | 5,5   |
| Mobilizar Comunidade Para Reivindicar Soluções                 | 4,3       | 4,8        | 2,4         | 3,6        | 3,7       | 4,2        | 3,5   |
| Mobilizar Comunidade Para Denunciar Agressões ao Ambiente      | 2,2       | 7,2        | 2,8         | 3,1        | 3,7       | 1,7        | 3,3   |
| Outros   | ---       | 1,2        | 0,4         | ---        | 3,3       | 1,7        | 1,3   |

A maior ênfase é no papel do poder público como fiscalizador e administrador da limpeza pública com 61,4% das respostas, sendo que as variações entre estratos refletem a satisfação/insatisfação com os serviços. No caso da limpeza pública o maior número de insatisfeitos é nos estratos de maior renda, enquanto no aspecto relativo à limpeza dos córregos, rios e represas a maior incidência é nos estratos de menor renda. Quanto às respostas relacionadas com práticas mobilizatórias o índice é semelhante aos dos outros temas já analisados.

Observa-se uma grande ênfase da população quanto à necessidade de controle, manutenção e informação à população pelo Poder público a respeito dos potenciais agravos à saúde. Isto indica a existência de uma percepção relacionada com a emergência do problema e dos meios que enfatizam a ação governamental

como principal agente interveniente para a solução do mesmo, embora exista, assim como no caso dos resíduos sólidos uma ênfase na ação comunitária.

E. Os desafios da participação cidadina e da co-responsabilização na questão ambiental

Um aspecto que merece reflexão é pouca ênfase dada pelos entrevistados, quando de uma hierarquização das alternativas, das respostas vinculadas com a mobilização, organização, reivindicação e denúncias relativas a problemas ambientais.

O quadro a seguir permite observar a homogeneidade nas respostas.

| Em %  | Água | Esgoto | Lixo | Ar  | Insetos e Roedores | Total |
|---|------|--------|------|-----|--------------------|-------|
| 1. Mobilização da comunidade para reivindicar e sugerir soluções        | 4,3  | 6,5    | 3,2  | 6,0 | 3,5                | 4,7   |
| 2. Mobilização da comunidade para denunciar agressões ao meio ambiente. | 4,2  | 6,0    | 4,0  | 6,6 | 3,3                | 4,8   |

Observa-se que existe um baixo nível de referência em relação às práticas comunitárias ou formas de organização coletiva visando tanto reivindicar como denunciar agressões ao meio ambiente. A incidência é um pouco maior nos temas esgoto e ar, porque são aspectos que como um todo geram mais agravos ao meio ambiente da cidade.

O que estes dados também mostram é que mesmo existindo algumas variações entre estratos, são pouco indicativas de comportamentos realmente diferenciados entre os grupos sociais. Aqueles que tem maiores garantias de qualidade de vida e portanto maiores exigências quanto à sua percepção não registram índices de questionamento face aos agravos que degradam potencialmente o seu entorno. Por outro lado, os setores de menor poder aquisitivo localizados em regiões com menor qualidade de vida, apesar de

afetados com maior intensidade, não necessariamente demonstram maior ímpeto mobilizatório.

O maior número de respostas, seja nas soluções pautadas pelo papel indutivo e diretivo da ação governamental, seja nas mudanças de comportamento, co-responsabilização, solidariedade e colaboração através de envolvimento dos cidadãos, não passa necessariamente pela interpretação dos entrevistados de que isto se desenvolve através de mobilização coletiva.

| Em %          | Água | Esgoto | Lixo | Ar   | Insetos/<br>Roedores | Total |
|---------------|------|--------|------|------|----------------------|-------|
| Ação:         |      |        |      |      |                      |       |
| Governamental | 88,2 | 87,3   | 71,2 | 89,1 | 71,9                 | 81,6  |
| Comunitária   | 8,8  | 10,4   | 17,0 | 7,0  | 17,3                 | 12,1  |
| Individual    | 3,1  | 2,3    | 11,8 | 3,5  | 10,8                 | 6,3   |

Os dados acima apresentados mostram que existe um potencial mobilizatório não desprezível, apesar das respostas explicitarem uma atitude de dependência do poder público, podendo se observar que nos temas esgoto, lixo e insetos, ou seja onde de fato é necessária uma colaboração da população, as respostas das moradoras mostram uma percepção e abertura para enfrentar a questão. Esta constatação abre a possibilidade de obter uma importante aceitação de iniciativas inovadoras na gestão ambiental, principalmente as ações conjuntas do setor público com o privado através de um maior envolvimento e motivação dos moradores na participação ativa em práticas preventivas (Tabela VIII).

Um aspecto que deve ser levado em consideração está relacionado com o fato do tema resíduos sólidos exemplificar a possibilidade de formulação de políticas públicas preventivas ou minimizadoras que permitem estabelecer vínculos entre a atividade humana e o sistema ecológico. Trata-se de aspecto relevante, uma vez que transcende a questão específica sobre como uma sociedade administra os dejetos que produz e abre um vasto campo de reflexão em torno dos meios e fins para atingir algum grau de sustentabilidade sócio-ambiental.

A modernização dos instrumentos de gestão e de articulação requer uma engenharia sócio-institucional complexa apoiada em processos educativos e pedagógicos para garantir condições de acesso às informações em torno dos serviços de saneamento ambiental e dos impactos dos problemas ambientais aos diversos atores envolvidos, e notadamente dos grupos sociais mais vulneráveis.

A ênfase analítica desta pesquisa permite verificar a percepção dos moradores face aos problemas ambientais, através de referenciais quantitativos em torno do seu cotidiano domiciliar - indicadores de acesso e uso de infraestrutura urbana, vivência de agravos ambientais e da sua possibilidade de resolução. Isto abre um estimulante espaço de reflexão em torno do papel dos atores envolvidos, das formas de organização social, da inclusão da noção de interesse geral e da dimensão da educação para uma cidadania ativa, numa perspectiva de sustentabilidade.

A noção de sustentabilidade implica numa necessária interrelação entre justiça social, qualidade de vida, equilíbrio ambiental e a necessidade de desenvolvimento com capacidade de suporte ( Hogan, 1993). Isto decorre da crescente preocupação com o desenvolvimento sustentável, na medida que representa a possibilidade de garantir mudanças sócio-políticas que não comprometam os sistemas ecológicos e sociais nos quais se sustentam as comunidades. Observa-se que é cada vez maior a complexidade desse processo de transformação de um cenário urbano crescentemente não só ameaçado, mas diretamente afetado por riscos e agravos sócio-ambientais.

A estreita vinculação dos problemas ambientais com a pobreza e a intensificação da desordem ambiental permite afirmar, tomando como referência os argumentos de Beck (1994:19-24) a configuração de uma lógica de distribuição desigual de riscos. A questão que se coloca gira em torno das condições que existem, notadamente em torno do preocupante quadro de “crise” ou “caos” ambiental numa megacidade como São Paulo, para atenuar ou controlar em limites social e ambientalmente aceitáveis, o quadro de riscos existente que afeta desigualmente a população. Os riscos segundo Beck (1994:21) estão diretamente relacionados com a modernidade reflexiva e os ainda imprevisíveis efeitos da globalização. O tema da sustentabilidade se confronta com o que este autor denomina de novo “paradigma da sociedade de risco”, onde se verifica uma

distribuição e um crescimento desigual dos de riscos, o que é confirmado pelos dados acima apresentados.

O desafio que se coloca é o de limitar, prevenir, minimizar e se possível eliminar os riscos através da disseminação de práticas sociais diversificadas. Isto implica a necessidade de multiplicação de iniciativas pautadas pela ampliação do direito à informação e de educação ambiental numa perspectiva integradora, assim como a formação de cidadãos, enquanto portadores de um papel social que se constitui através da criação de espaços sociais de luta e na institucionalização de práticas de cidadania ativa, que garantam a expressão e representação de interesses coletivos dos setores mais permeáveis à desigual distribuição dos riscos e da renda.

Os resultados apresentados também reforçam, as já bem conhecidas diferenças e desigualdades entre as áreas centrais, intermediárias e periféricas da cidade e os impactos no seu cotidiano. Estas estão relacionados principalmente às condições de acesso/não acesso aos serviços públicos e aos riscos ambientais decorrentes do fato de habitarem em regiões precariamente urbanizadas.

Tem-se portanto um perfil dualizado de percepções na cidade. De um lado os estratos que vivem em áreas adequadas ou plenamente urbanizadas e que tem acesso a todos os serviços e infra-estrutura urbana, enfatizando suas demandas principalmente para os componentes qualitativos de qualidade de vida. De outro lado, representando o maior número de domicílios enquanto distribuição sócio-territorial, os estratos que residem em áreas periféricas enfatizam a necessidade de melhorias nas condições de acesso aos serviços urbanos básicos, mas principalmente de incremento qualitativo dos serviços de água e coleta de resíduos sólidos.

A avaliação domiciliar dos agravos ambientais na cidade de São Paulo, indica que os aspectos que despertam maior preocupação pela ótica dos moradores são: a poluição do ar, a degradação e poluição das fontes hídricas e a interferência do despejo inadequado de resíduos sólidos em áreas potencialmente degradáveis em termos ambientais.

A referência de convivência com agravos ambientais está relacionada com um conjunto de interações que incluem fatores sócio-econômicos, político-

administrativos, informacionais e sócio-culturais, sejam estes obstáculos ou benefícios.

Embora exista uma percepção dos problemas ambientais, observa-se que, no geral os moradores aceitam a convivência com os agravos - assumindo freqüentemente uma atitude passiva face à existência de um problema, e o fato de pertencerem a estratos sócio-econômicos diferenciados não altera significativamente a percepção generalizada em todos os estratos a respeito da assimilação do impacto e da convivência próxima com os riscos ambientais.

Provavelmente um dos resultados mais surpreendentes da pesquisa seja o volume de respostas que enfatiza a relevância da ação governamental, notadamente a ênfase na necessidade deste fiscalizar e monitorar a execução de políticas públicas, informar e orientar através de campanhas educativas e estimular uma dinâmica de co-responsabilização da comunidade na prevenção da degradação e da desordem ambiental. Os dados também mostram que, mesmo existindo algumas diferenças entre os estratos sociais, são pouco indicativas de comportamentos realmente diferenciados.

As respostas envolvendo a ação comunitária adquirem uma certa importância principalmente naqueles aspectos onde os moradores percebem o seu papel de ator efetivo e agente co-responsável pela proteção do meio ambiente urbano. Aqueles que tem maiores garantias de qualidade de vida e, portanto, maiores exigências quanto à sua percepção, não registram índices diferenciados de questionamento face aos agravos que degradam potencialmente o seu entorno. Por outro lado, os grupos de menor poder aquisitivo, localizados em regiões com menor qualidade de vida, apesar de afetados com maior intensidade não apresentam maior ímpeto mobilizatório.

Isto levanta diversas questões em torno dos determinantes sócio-econômicos, políticos e culturais que estão relacionados principalmente ao impacto de condições de vida degradada, à desinformação e à falta de consciência dos riscos ambientais e de saúde, assim como às expectativas e frustrações face à ação/inação ou omissão do Poder público nos seus diversos níveis.

A administração de riscos ambientais é, simultaneamente um assunto técnico, político e de educação ambiental. Existe a necessidade de ampliar o envolvimento público através de esforços para elevar o nível de consciência dos moradores e estimular sua participação.

A obtenção de um entendimento mais amplo das percepções e atitudes contribui para um esforço de pensar a inserção de determinantes qualitativos na formulação de políticas públicas, tendo como referência a ótica dos moradores.

Tem-se, portanto, uma estimulante tarefa de formular estratégias baseadas em interações participativas através de uma simultaneidade de ações relacionadas com as necessidades sociais e as expectativas dos moradores, indicando as direções para mudanças e avaliando as consequências de propostas para a gestão dos problemas ambientais e seus impactos sócio-culturais.

O desafio existente é o de superar as barreiras sócio-institucionais existentes e o necessário fortalecimento na sociedade de políticas pautadas pela inclusão da noção de interesse geral. Esta se concretiza na medida em que o tema da cidadania é assumido como um ponto nodal para a institucionalização da participação dos cidadãos em processos decisórios de interesse público. Para tanto, existe a necessidade de levar em consideração o nível de informação e/ou desinformação dos moradores a respeito das necessárias inter-relações com temas ambientais e seu envolvimento com uma perspectiva que enfatiza o interesse geral. Este entendimento da questão pode ajudar a eliminar algumas das barreiras sócio-culturais que, freqüentemente obstruem iniciativas formuladas para implantar melhoramentos no contexto ambiental urbano, mas que não necessariamente são bem sucedidas, em virtude da falta de legitimidade e/ou consenso pelos diferentes atores relevantes, privados ou públicos, e que podem vir a ter um importante papel e impacto nos problemas e soluções.

A questão da cidadania em sua dupla dimensão - direitos e responsabilidades - é um fértil campo para a construção de uma consciência ambiental, especificamente na esfera do cotidiano urbano a partir de uma somatória de práticas que tem como contraponto a ruptura com atitudes individualistas e interesses particularizados. A análise da dimensão cotidiana da educação ambiental leva a pensá-la enquanto somatória de práticas,



consequentemente, entendê-la na dimensão de sua potencialidade de generalização para o conjunto da sociedade. A ampliação das práticas de proteção ambiental só será possível, se estiver inserida no contexto dos valores sociais, mesmo que isto implique em mudanças de hábitos cotidianos, como é o caso do uso do automóvel nas nossas cidades. Neste sentido, a educação e sua especificidade ambiental, deve partir não apenas do grande volume de informações que a interdisciplinariedade propicia, mas principalmente da relevância da formação neste contexto.

Esta pesquisa, dada a sua especificidade, permite uma reflexão sobre os agravos ambientais vivenciados, no contexto do entorno da moradia, introduzindo alguns elementos para que o cidadão problematize o impacto no seu cotidiano, na medida em que não é apenas responsável pela solução dos agravos, mas também pela sua existência, enquanto membro de uma comunidade que poderia degradar menos o meio ambiente. Não se deve escamotear, entretanto, que o poder público tem sido pouco efetivo na sua ação fiscalizadora e de implementação de políticas preventivas e de garantia de pleno acesso a condições básicas de saneamento ambiental, situando-se também como agente co-responsável pela crescente degradação do meio ambiente e da qualidade de vida na metrópole.

### **CAPÍTULO 3: GESTÃO DOS RESÍDUOS SÓLIDOS, CIDADANIA E SUSTENTABILIDADE SÓCIOAMBIENTAL**

#### **A. O complexo desafio da sustentabilidade**

A problemática da sustentabilidade assume neste final de século um papel central na reflexão em torno das dimensões do desenvolvimento e das alternativas que se configuram, apoiando-nos nas premissas que constituem a espinha dorsal da Agenda 21<sup>105</sup>, enquanto instrumento para a sustentabilidade do planeta, que se funda no reconhecimento de que a humanidade encontra-se ante a necessidade

---

<sup>105</sup> A Agenda 21 é um programa recomendado para os governos, agências de desenvolvimento, organizações das Nações Unidas e grupos setoriais independentes colocarem em prática, a partir da data da sua aprovação, 14 de junho de 1992 durante a Conferência Rio-92, e ao longo do século 21, em todas as áreas onde a atividade humana incide de forma prejudicial ao meio ambiente..

de transitar do estilo atual a um estilo de desenvolvimento sustentável, compatibilizando desenvolvimento econômico com justiça social e sustentabilidade ambiental.

O quadro socioambiental que caracteriza as sociedades contemporâneas revela que o impacto dos humanos sobre o meio ambiente está causando impactos cada vez mais complexos, tanto em termos quantitativos quanto qualitativos. O conceito de desenvolvimento sustentável surge para enfrentar a crise ecológica, sendo que pelo menos duas correntes alimentaram este processo.<sup>106</sup>

Nas duas décadas subseqüentes, o principal determinante para a crescente confluência das duas vertentes mais representativas no debate – a economicista e a ambientalista – deveu-se principalmente ao avanço da crise ambiental, por um lado, e ao aprofundamento dos problemas econômicos e sociais para a maioria das nações. Dentre as transformações mundiais nestas duas décadas, aquelas vinculadas à degradação ambiental e à crescente desigualdade entre regiões assumem um lugar de destaque que reforçou a importância de adotar esquemas integradores. Embora ambos processos foram concebidos inicialmente de maneira fragmentada, sem vinculações evidentes, hoje se torna mais explícita a sua articulação dentro da compreensão no plano de uma crise que assume dimensões globais. Articulam-se, portanto, de um lado, os impactos da crise econômica dos anos 80 e a necessidade de repensar os paradigmas existentes; e de outro, o alarme dado pelos fenômenos de aquecimento global e a destruição da camada de ozônio, dentre outros problemas.

Assim, o que se observa é que enquanto se agravavam os problemas sociais e se aprofundava a distancia entre os países pobres e os industrializados, emergiram com mais impacto diversas manifestações da crise ambiental, que se relacionam diretamente com os padrões produtivos e de consumo prevalecentes. Este contexto gerou condições de maior repercussão para um questionamento do processo em curso que busca articular desenvolvimento e meio ambiente, a partir

---

<sup>106</sup> A primeira corrente se inicia a partir do trabalho do Clube de Roma denominado Limites do Crescimento em 1972 que se destaca por um forte viés para o controle demográfico. A Segunda está associada com a crítica ambientalista a o modo de vida contemporâneo que se difunde a partir da Conferência de Estocolmo em 1972, e que tem nos trabalhos de Ignacy Sachs em torno do conceito de ecodesenvolvimento um importante referencial.

do momento onde os enfoques dos organismos internacionais passam a internalizar a problemática da preservação e defesa do meio ambiente.

A partir de 1987 com a divulgação do Relatório Brundtlandt<sup>107</sup> também conhecido como “Nosso Futuro Comum”, a idéia do “desenvolvimento sustentável” é retomada, representando um ponto de inflexão no debate sobre os impactos do desenvolvimento, partindo de uma abordagem em torno da complexidade das causas que originam os problemas sócioeconômicos e ecológicos da sociedade global. Não só reforça as necessárias relações entre economia, tecnologia, sociedade e política, como chama a atenção para a necessidade do reforço de uma nova postura ética em relação à preservação do meio ambiente, caracterizada pelo desafio de uma responsabilidade tanto entre as gerações quanto entre os integrantes da sociedade dos nossos tempos.

No processo que conduziu à Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento – Rio 92 – o enfoque foi adotado como um marco conceitual que presidiu todo o processo de debates, declarações e documentos formulados. Assim a interdependência entre o desenvolvimento sócio-econômico e as transformações no meio ambiente, durante décadas ignorada, entrou tanto no discurso como na agenda de grande parte dos governos do mundo. E apesar das críticas a que tem sido sujeito, o conceito de desenvolvimento sustentável representa um importante avanço, tendo na Agenda 21 global, um plano abrangente de ação para o desenvolvimento sustentável no século XXI, que considera a complexa relação entre o desenvolvimento e o meio ambiente numa variedade de áreas.

A adoção do conceito por organismos internacionais marca a afirmação de uma filosofia do desenvolvimento que a partir de um tripé combina eficiência econômica com justiça social e prudência ecológica, como premissas da construção de uma sociedade solidária e justa .

As dimensões apontadas pelo conceito de desenvolvimento sustentável contemplam o cálculo econômico, o aspecto biofísico e o componente sociopolítico, enquanto referenciais para a interpretação do mundo e para possibilitar interferências na lógica predatória prevalecente. O desenvolvimento

---

<sup>107</sup> Este relatório é o resultado do trabalho da comissão da ONU World Commission on Environment and Development presidida por Gro Harlem Brundtlandt e Mansour Khalid, daí o nome do relatório final.

sustentável não se refere especificamente a um problema limitado de adequações ecológicas de um processo social, mas a uma estratégia ou modelo múltiplo para a sociedade, que deve levar em conta tanto uma viabilidade econômica ecológica. Num sentido abrangente a noção de desenvolvimento sustentável à necessária redefinição das relações sociedade humana-natureza, e portanto a uma mudança substancial do próprio processo civilizatório. A falta de especificidade e as pretensões totalizadoras tem tornado o conceito de desenvolvimento sustentável, difícil de ser classificado em modelos concretos e operacionais e analiticamente precisos. Por isso, ainda é possível afirmar que não se constitui num paradigma no sentido clássico do conceito, mas uma orientação ou um enfoque, ou ainda uma perspectiva que abrange princípios normativos.

Freqüentemente, observa-se que o conceito de desenvolvimento sustentável como idéia força integradora, apesar do consenso que tem sido construído, e que serve para impulsionar os enfoques integradores entre meio ambiente e desenvolvimento, assim como de forma paralela entre economia e ecologia.

Pode se afirmar que ainda prevalece a transcendência do enfoque sobre o desenvolvimento sustentável radique mais na sua capacidade de idéia força, nas suas repercussões intelectuais e no seu papel articulador de discursos e de práticas atomizadas, em que apesar de seguir fragmentados tem uma matriz única originada na existência de uma crise ambiental, econômica e também social.

O desenvolvimento sustentável somente pode ser entendido como um processo onde, de um lado, as restrições mais relevantes estão relacionadas com a exploração dos recursos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e o marco institucional. De outro, o crescimento deve enfatizar os aspectos qualitativos, notadamente aqueles relacionados com a equidade, o uso de recursos – em particular da energia, e a geração de resíduos e contaminantes. Além disso, a ênfase no desenvolvimento deve fixar-se na superação dos déficits sociais nas necessidades básicas e na alteração de padrões de consumo, principalmente nos países desenvolvidos para poder manter e aumentar os recursos base, sobretudo os agrícolas, energéticos, bióticos, minerais, ar e água.

A idéia de sustentabilidade implica na prevalência da premissa de que é preciso definir uma limitação definida nas possibilidades de crescimento e um conjunto de iniciativas que levem em conta a existência de interlocutores e participantes sociais relevantes e ativos através de práticas educativas e de um processo de diálogo informado, o que reforça um sentimento de co-responsabilização e de constituição de valores éticos. Isto também implica em que uma política de desenvolvimento na direção de uma sociedade sustentável não pode ignorar nem as dimensões culturais, nem as relações de poder existentes e muito menos o reconhecimento das limitações ecológicas, sob pena de apenas manter um padrão predatório de desenvolvimento.

Atualmente o avanço rumo a uma sociedade sustentável é permeado de obstáculos, na medida em que existe uma restrita consciência na sociedade a respeito das implicações do modelo de desenvolvimento em curso. Pode se afirmar que as causas básicas que provocam atividades ecologicamente predatórias podem ser atribuídas às instituições sociais, aos sistemas de informação e comunicação e aos valores adotados pela sociedade.

A sustentabilidade como novo critério básico e integrador precisa estimular permanentemente as responsabilidades éticas, na medida em que a ênfase nos aspectos extra-econômicos serve para reconsiderar os aspectos relacionados com a equidade, a justiça social e a ética dos seres vivos.

## B. As cidades e a necessidade de implementar políticas de sustentabilidade sócioambiental

A reflexão em torno das práticas sociais num contexto urbano marcado pela degradação permanente do meio ambiente e do seu ecossistema não pode prescindir nem da análise dos determinantes do processo, dos atores envolvidos e das formas de organização social que potencializa novos desdobramentos e alternativas de ação numa perspectiva de sustentabilidade.

A noção de sustentabilidade implica uma necessária interrelação entre justiça social, qualidade de vida, equilíbrio ambiental e a necessidade de desenvolvimento com capacidade de suporte.

No contexto urbano metropolitano brasileiro os problemas ambientais têm se avolumado a passos agigantados e a sua lenta resolução tem se tornado de conhecimento público pela virulência do seu impacto — aumento desmesurado de enchentes, dificuldades na gestão dos resíduos sólidos e interferência crescente do despejo inadequado de resíduos sólidos em áreas potencialmente degradáveis em termos ambientais, impactos cada vez maiores da poluição do ar na saúde da população.

A preocupação com o desenvolvimento sustentável representa a possibilidade de garantir, segundo Rees (1988), mudanças sócio-políticas que não comprometam os sistemas ecológicos e sociais nos quais se sustentam as comunidades. É cada vez mais notória a complexidade desse processo de transformação de um cenário urbano<sup>108</sup> crescentemente não só ameaçado, mas diretamente afetado por riscos e agravos sócio-ambientais.

Adotamos os argumentos de Beck (1994) relativos à configuração de uma lógica da distribuição de riscos. Isto é plenamente compatível com os aspectos acima apresentados, uma vez que o desafio que está colocado é o de criar as condições para, se não reduzir, pelo menos atenuar o preocupante quadro de riscos existente, que afeta desigualmente a população. Os riscos, segundo Beck, estão diretamente relacionados com a modernidade reflexiva e os ainda imprevisíveis efeitos da globalização.

O tema da sustentabilidade se confronta com o que Beck denomina de “paradigma da sociedade de risco”. Isto implica a necessidade da multiplicação de práticas sociais pautadas pela ampliação do direito à informação e de educação ambiental numa perspectiva integradora. Trata-se de potencializar iniciativas a partir do suposto que maior acesso à informação e transparência na gestão dos problemas ambientais urbanos pode implicar uma reorganização de poder e autoridade.

A passagem da compreensão dos problemas ambientais de uma ótica mais centrada nas ciências naturais para um escopo mais abrangente sobre o tema inclui também o componente social, ampliando a compreensão da questão para

---

<sup>108</sup> Para uma reflexão mais aprofundada sobre o tema da sustentabilidade urbana, recomenda-se a leitura do texto de David Satterthwaite –Sustainable Cities or Cities that contribute to Sustainable Development– Urban Studies (1997) vol. 34, nº 10: 1667-1691.

uma dimensão sócio-ambiental, não se esquecendo de levar em conta critérios culturais e determinações específicas das políticas públicas.

A preocupação com o tema do desenvolvimento sustentável introduz não apenas a sempre polêmica questão da capacidade de suporte<sup>109</sup>, mas também os alcances e limites das ações destinadas a reduzir o impacto dos agravos no cotidiano urbano e as respostas pautadas por rupturas no “modus operandi” da omissão e convivência com as práticas autofágicas predominantes.

O tema dos resíduos sólidos é provavelmente aquele que melhor exemplifica as possibilidades de formulação de políticas públicas minimizadoras ou preventivas. Entretanto, a timidez das iniciativas e a descontinuidade das políticas têm criado um verdadeiro círculo vicioso pautado pela lógica da paralisia, e o enfrentamento através de práticas alternativas da lógica do status quo. Diversas experiências bem sucedidas de gestão a partir de práticas alternativas mostram que é possível romper com o círculo vicioso existente e engajar a população em ações pautadas pela co-responsabilização e compromisso com a defesa do meio ambiente ( CIRS, 1998).

Em nenhum outro caso existem, condições tão favoráveis para estabelecer os vínculos entre a atividade humana e o sistema ecológico, como quanto à forma como uma sociedade administra os dejetos que produz. Este argumento transcende o aspecto específico da gestão dos resíduos sólidos, e abre um vasto campo de aprofundamento em torno dos meios e fins para atingir algum grau de sustentabilidade sócioambiental. Outros temas urbanos que por excelência estão relacionados a sustentabilidade são as opções de transporte, o planejamento e uso do solo e o acesso aos serviços de saneamento e infra-estrutura básica, todos eles vinculados com a potencialização de riscos ambientais.

O principal desafio que se coloca nos dias atuais é que as cidades, independente do seu porte, criem as condições para assegurar uma qualidade de vida que possa ser considerada aceitável, não interferindo negativamente no meio ambiente do seu entorno e agindo preventivamente para evitar a continuidade do

---

<sup>109</sup> O texto de Daniel Hogan “Crescimento populacional e desenvolvimento sustentável”, publicado em *Lua Nova*, São Paulo: Cedec, n° 31, 1993, apresenta uma excelente reflexão em torno deste tema.

nível de degradação, notadamente nas regiões habitadas pelos setores mais carentes.

A sua inclusão dentro da esfera da sustentabilidade ambiental implica uma transformação paradigmática, constituindo-se num elemento complementar para atingir um desenvolvimento econômico compatível com a busca de equidade.

A modernização dos instrumentos requer uma engenharia sócio-institucional complexa apoiada em processos educacionais e pedagógicos para garantir condições de acesso dos diversos atores sociais envolvidos, e notadamente dos grupos sociais mais vulneráveis, às informações em torno dos serviços públicos e dos problemas ambientais.

Tendo como referência o agravamento dos problemas e a crescente sensação de paralisia e insolubilidade dos impactos destrutivos da crise do metabolismo urbano, o desafio ambiental urbano deve se centrar em ações que dinamizem o acesso à consciência ambiental dos cidadãos a partir de um intenso trabalho de educação.

Mas também é importante estar consciente das dificuldades que hoje existem para viabilizar, por exemplo, propostas que articulam redução da degradação ambiental com geração de renda. Embora este tema seja objeto de projetos pautados pela vontade política dos administradores municipais, nem sempre a intencionalidade é bem-sucedida ou bem compreendida pelos moradores. Trata-se de programas que exigem um período de amadurecimento e cuja legitimação é bastante lenta, por parte dos diversos estratos sociais (Jacobi, 1994).

Atualmente vive-se uma situação contraditória, que tem, se não desestimulado, pelo menos dificultado a manutenção de iniciativas de reciclagem através de cooperativas de catadores. Trata-se de experiências que devem ser valorizadas, apesar da sua pequena escala, porque geram benefício econômico (garantia de renda estável às famílias envolvidas); benefício ambiental (reciclagem de diversos materiais) e benefício social, pois esse trabalho proporciona possibilidades de integração social de pessoas que sempre foram marginalizadas.



Um dos grandes desafios que está colocado no momento atual é de dar maior visibilidade às experiências inovadoras de parceria poder público/sociedade civil no combate à pobreza dentro de uma perspectiva de sustentabilidade sócioambiental. Nesse sentido se situa a reflexão sobre os alcances e limites obtidos com iniciativas de parcerias cujo o objetivo é gerar renda para os grupos sociais à margem da cidadania. O objeto de análise é a dinâmica estabelecida entre o Modelo de Gestão de Resíduos Sólidos da Cidade de Belo Horizonte e o seu desdobramento mais significativo: a ASMARE - Associação dos Catadores de Papeis e Materiais Recicláveis de Belo Horizonte.

O exemplo desta parceria bem sucedida entre a administração local, a ASMARE e instituições da sociedade civil na cidade de Belo Horizonte representa uma importante referência de combate à exclusão social, dentro de uma política mais abrangente de sustentabilidade sócioambiental. A experiência mostra os alcances e complexidades da gestão dos resíduos sólidos, mais especificamente em torno de uma gestão integrada e integradora com ênfase na geração de emprego e renda.

Esta reflexão sobre a implementação de práticas sociais num contexto urbano marcado pela degradação permanente do meio ambiente construído e do seu ecossistema apresenta uma análise dos determinantes do processo, dos atores envolvidos e das formas de organização social que potencializam novos desdobramentos e alternativas de ação numa perspectiva de sustentabilidade.

Ao enfatizar a problemática do desenvolvimento sustentável, assume-se a necessidade de reforçar a importância de refletir sobre as interrelações entre justiça social, qualidade de vida e equilíbrio ambiental.

A dimensão do problema mostra a necessidade de se valorizar as articulações envolvendo o poder público, a sociedade civil organizada e o setor privado na busca de soluções adequadas para a preservação do meio ambiente e melhoria da qualidade de vida da população; sobretudo a mais carente.

### C. Sustentabilidade sócioambiental, gestão de resíduos sólidos e parcerias Poder público-Sociedade civil – o caso de Belo Horizonte

A cidade de Belo Horizonte tem uma população de aproximadamente 2.500.000 habitantes, sendo que na sua quase totalidade reside no perímetro urbano.

Em 1993, no início da gestão do PT, os novos gestores da Superintendência de Limpeza Urbana do Município, encontraram um sistema padecendo dos mesmos problemas das grandes cidades na coleta e despejo de resíduos sólidos. Não existiam iniciativas que incorporassem a participação e a formação de uma consciência ambiental do cidadão. A realidade provocada pelo empobrecimento da população demonstra uma presença cada vez maior de pessoas buscando no lixo algo de onde possam retirar a sua própria sobrevivência. Isso coloca, para o poder público municipal, a questão de se repensar as políticas de gerenciamento de resíduos sólidos, incluindo nelas não só as novas formas de se evitar o desperdício e otimizar a utilização de recursos ambientais, mas também iniciativas onde a população que vive da retirada de materiais do lixo possa desenvolver seu trabalho da maneira mais digna possível.

Diante dessa realidade, o poder público municipal de Belo Horizonte se viu na necessidade de romper com as formas tradicionais de gestão do setor e formular iniciativas com o objetivo de partilhar com os setores organizados da sociedade a responsabilidade pelo gerenciamento dos resíduos sólidos; valorizando parcerias com o objetivo de estimular iniciativas de geração de renda para a população mais carente, articulando-as com um processo de conscientização ambiental baseada nos princípios da Agenda 21.

O Modelo de Gestão de Resíduos Sólidos implantado em Belo Horizonte desde 1993 não se propôs ser apenas uma política pública pontual de enfrentamento dos problemas ocasionados pelo destino final do lixo. Suas metas foram formuladas para atingir o sistema como um todo, articulando-se não só com outras áreas do poder público, mas também com a iniciativa privada e com a sociedade civil organizada. Seus objetivos incorporam a melhoria da qualidade de vida a partir de soluções ambientalmente saudáveis, a valorização do trabalhador

da limpeza pública e a formação da consciência ambiental da população através de diversas parcerias.

Suas ações são baseadas no tripê: 1) consistência tecnológica, 2) qualificação e valorização do trabalhador da limpeza urbana e 3) cidadania e participação social, podendo ser destacados a busca da diminuição dos efeitos nocivos ao meio ambiente e a geração de renda para os mais carentes através de um conjunto de iniciativas como :1) compostagem simplificada , 2) recuperação de áreas degradadas pelo despejo irregular de resíduos sólidos, 3) ampliação de serviços de coleta familiar em locais de difícil acesso, 4) reciclagem do entulho produzido pela construção civil, 5) coleta seletiva organizada a partir da instalação dos LEV's - Locais de Entrega Voluntária, 6) parceria com a ASMARE- Associação dos Catadores de Papel, Papelão e Materiais Reaproveitáveis e 7) Valorização da atividade do Trabalhador da Limpeza Urbana –

#### 1. ASMARE- Antecedentes históricos do problema enfrentado

Como a maioria das grandes cidades brasileiras, Belo Horizonte apresentava um quadro sócioambiental bastante problemático, precisando buscar soluções que sejam eficazes e que estejam dentro de uma política ambientalmente sustentável, articulada com a preocupação de oferecer respostas aos problemas sociais existentes, provocados pelo quadro econômico existente.

O crescimento significativo de população de rua que desenvolve atividade de catador na cidade devido ao agravamento da crise social, representa a garantia mínima de sobrevivência em condições de trabalho absolutamente adversas.

Essa população, apresentava um estado de carência quase que absoluto, vivendo na rua porque era dela que retirava seu sustento, dormindo na rua porque precisava zelar pelo material recolhido por não contar com uma infra-estrutura de apoio que lhes possibilitasse guardar os materiais que catados com segurança para sua posterior venda. Era um grupo extremamente isolado da convivência social onde a solidão coletiva se converte num mecanismo de defesa que se traduz na rejeição de quaisquer tipo de contato externo ou de aproximação de terceiros. Uma das agressões sofridas pelos catadores, eram as chamadas

“Operações Limpeza”, realizadas pela administração municipal com o apoio da população em geral, que rejeitava a sua existência na cidade e se sentia incomodada pela sua sofrida aparência e pelas vestimentas maltratadas. Estas iniciativas de limpeza geral da cidade, onde além de se remover todo o lixo e entulho acumulado nas ruas também eram removidos os catadores. Estes acabavam perdendo todo o material recolhido e muitas vezes sofriam agressões pela polícia que lhes retirava os seus instrumentos de trabalho. Assim os catadores sempre viam os contatos externos como uma ameaça ao desenvolvimento do seu trabalho.

Em 1987, com a chegada de um grupo de irmãs beneditinas trazendo a experiência de um trabalho desenvolvido junto à população de rua no município de São Paulo, que começaram os primeiros contatos com a população moradora de rua em Belo Horizonte. Inicialmente foi desenvolvido um trabalho para traçar o seu perfil e em seguida estabeleceram-se iniciativas, onde o mote era o resgate da dignidade social e da autoestima de um grupo populacional à margem da convivência social. O processo de organização dos catadores se inicia com o apoio da Pastoral dos Moradores de Rua, uma entidade vinculada à Igreja Católica de Belo Horizonte e da Cáritas Regional.

O grupo populacional encontrado era composto por moradores de rua que desenvolviam uma atividade econômica voltada para a retirada de materiais recicláveis do lixo colocado nas calçadas dos locais de maior movimento comercial. Em muitos casos, apesar de terem residência fixa eram obrigados a dormir na rua para que pudessem não só recolher os produtos recicláveis como também garantir que estes após recolhidos não fossem apropriados por outros colegas.

Quando inicialmente abordados, reagiram de forma agressiva já que até então, além de viverem completamente marginalizados eram os alvos preferenciais da repressão social. A equipe da Pastoral percebeu que primeiro era preciso ganhar a confiança dos catadores para poder depois organizá-los e capacitá-los a lutar por condições de vida mais dignas.

A opção de trabalho com os catadores de recicláveis ocorre devido à possibilidade de empreender a médio prazo uma iniciativa que representasse o

resgate da dignidade e da cidadania do grupo, tendo como objetivo inserí-los enquanto trabalhadores que contribuem com a limpeza da cidade e que sobrevivem de uma atividade econômica nem valorizada e nem reconhecida pelo conjunto da sociedade.

Para tanto era necessário inverter a relação deste grupo social com o restante da sociedade, politizando a relação do catadores com a cidade, para transformar a visão existente e estereotipada sobre estes como “pessoas que contribuem para a sujeira na cidade”. Isto significava também resgatar a autoestima dos catadores enquanto cidadãos e torná-los conscientes de que desenvolvem um trabalho que traz benefícios não só para o grupo, mas para a cidade como um todo.

Isto só seria possível através de uma somatória de esforços, que deveria envolver a Prefeitura que tem sob sua jurisdição a responsabilidade das políticas de limpeza urbana , a Sociedade civil que poderia estar contribuindo na elaboração de parcerias e ampliando o leque de solidariedade , e os próprios catadores que teriam que estar abertos à assimilar os novos hábitos a partir do interesse coletivo e da conscientização do papel de ator social em busca de uma nova maneira de se relacionar com a cidade.

Para atingir os objetivos propostos era preciso que os catadores, até então atuando de maneira muito dispersa, se organizassem. Outra necessidade era a de desenvolver práticas educativas que permitissem a obtenção de noções mínimas de direitos, responsabilidades e também da conscientização quanto a importância do trabalho que desenvolvem. Romper com isolamento do grupo e integrá-los numa série de objetivos propostos era o primeiro desafio que ainda seria encaminhado apenas pelo grupo da Pastoral.

## 2. Rompendo o isolamento e buscando novos parceiros

As primeiras atividades que possibilitaram o contato com os catadores ocorreram em torno dos sopões e chás comunitários promovidos pelos membros da Pastoral de Rua. Essa aproximação possibilitou estabelecer um grau de organização para enfrentar de forma organizada os mecanismos de repressão existentes.

Numa das “Operações Limpeza”, em agosto de 1988, se tornou possível mostrar aos catadores que somente através da organização poderiam estar enfrentando os problemas para transformar a realidade até então vivenciada. Isto representou um salto de qualidade na organização dessa população e os colocou definitivamente como atores sociais relevantes na cidade de Belo Horizonte.

A partir desse momento se desencadeia um processo de reuniões na rua, estabelecendo laços sólidos de amizade entre a Pastoral e a População de Rua. A cúpula da Igreja em Belo Horizonte se posicionou de forma solidária iniciando um processo de mobilização pela defesa dos direitos dos catadores.

Outras Operações Limpeza ocorreram, entretanto os catadores, que já tinham um processo bem amadurecido de organização não mais foram vitimados pelo Poder público, apesar de ainda sofrerem muitos preconceitos. O Poder público apenas os tolerava, mas ainda não criava algum tipo de estrutura de apoio que pudesse contribuir para a melhoria das atividades dos catadores e facilitasse o reconhecimento do seu trabalho.

As mobilizações e o fortalecimento da organização dos catadores eram cada vez maiores, e isto coincidiu com a discussão da nova Lei Orgânica do Município. O prefeito cumprindo um dispositivo previsto na nova lei, iniciou a discussão de um projeto de implantação da coleta seletiva de lixo, entretanto tinha a intenção de implantar a coleta seletiva, concedendo o gerenciamento ao setor privado.

Após intensos debates e mobilização dos mais diversos setores da sociedade, os catadores saíram em defesa de uma política de coleta seletiva articulada com as suas atividades. A pressão foi tamanha que, o prefeito recuou na sua intenção inicial de articular a coleta seletiva com o setor privado e a questão foi recolocada para discussão pública.

O recuo do prefeito e a continuidade do processo mobilizatório se desdobrou numa grande vitória para os catadores, já no final do ano de 1989. Essa vitória se traduziu primeiro na inclusão na pauta de discussões e depois na aprovação da nova Lei Orgânica do Município de uma normativa colocando os

catadores como atores privilegiados junto aos serviços de limpeza urbana da cidade.<sup>110</sup>

A nova Lei Orgânica entra em vigor no ano de 1990, representando o reconhecimento institucional do trabalho dos catadores. É importante destacar que essa legitimação traduzida nos dispositivos presentes na nova legislação foi fruto do trabalho iniciado pela Pastoral que conseguiu articular e ampliar um leque de solidariedades aos catadores. O passo seguinte foi o de conquistar o respeito da população e ampliar o grau de organização dos catadores.

### 3. ASMARE: Parcerias e o aprendizado da cidadania numa perspectiva de sustentabilidade

Mesmo se constituindo enquanto atores sociais reconhecidos após várias mobilizações, novos incidentes com o Poder público continuavam a acontecer. Porém, a diferença observada era o aumento do grau de solidariedade entre os catadores. Uma maior consciência dos seus direitos lhes permitia encontrar as formas de melhor enfrentar as dificuldades encontradas. Não mais fugiam ou se escondiam da polícia, e nem mesmo da perseguição desencadeada pelo Poder público, mas reclamavam e lutavam por seus interesses.

No início de 1990, um terreno de propriedade da Rede Ferroviária Federal, próximo ao centro, foi ocupado por um grupo de catadores de papel e suas famílias. Estes, orientados pela Pastoral resolveram fazer do local um ponto de aglutinação, e assim surge o embrião da ASMARE - Associação dos Catadores de Papel, Papelão e Materiais Reaproveitáveis de Belo Horizonte-, tornando-se a futura sede da Associação.

Em 1º de maio de 1990 é fundada oficialmente a ASMARE, representando o ponto de integração de todos os catadores da cidade, sendo eleita uma coordenação para direcionar as atividades da Associação. A criação da ASMARE permite eliminar o trabalho noturno e clandestino, forma que fora encontrada pelos catadores para fugir das perseguições da polícia e dos fiscais.

---

<sup>110</sup> ver Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte, 1990, páginas 48 e 49.

Convencidos pelos membros da Pastoral de Rua, os catadores passaram a utilizar o terreno como local de trabalho e organizam, com o seu apoio e da Cáritas, ocupações em áreas abandonadas nas adjacências que serviram para construir suas moradias.

A ASMARE possui um Estatuto Geral aprovado em assembléia prevendo toda a sua regulamentação quanto a adesão de associados e da forma como a entidade será administrada. De acordo com as normas estatutárias é “ilimitado o número de associados”, mas para se associar é preciso obedecer alguns pré-requisitos. Somente poderão ser associadas pessoas físicas que catam papel, papelão, ou materiais reaproveitáveis, necessários a sua sobrevivência e o termo de adesão também significa a concordância com a remuneração.

Ao se associar o catador mantém uma contribuição mensal em torno de R\$ 3,00. Esta dá direito à utilização de todos os serviços disponibilizados pela ASMARE, dentre eles, o de assessoria jurídica, o fornecimento de material adequado para o desenvolvimento do trabalho e a participação em qualquer evento educativo oferecido: alfabetização, curso de capacitação etc. Cabe também à Associação fornecer a cada um dos admitidos uma identidade funcional.

A estrutura administrativa da ASMARE está dividida em seis comissões: 1) educação, cultura e lazer; 2) finanças; 3) imprensa e divulgação 4) ; infraestrutura; 5) saúde e 6) meio ambiente. As comissões são compostas por cinco associados e um coordenador eleitos em assembléia geral. Compete a cada comissão cuidar da execução das atividades sob sua responsabilidade, interagindo com as outras comissões.

Compete à ASMARE promover a coleta seletiva de materiais recicláveis, mediante: 1) a organização dos catadores e o estabelecimento de critérios de trabalho, 2) a administração e comercialização e o desenvolvimento do trabalho operacional, 3) a prensagem, estocagem e vendas dos produtos reciclados e 4) a conservação e manutenção dos espaços de armazenagem .

Os beneficiários desta ação são a população de rua, representados por catadores, mendigos e outra população excluída do mercado de trabalho. O número de associados passou de 31 em 1993 para 210 em 1999.



Existe uma Comissão Coordenadora que está encarregada de articular o trabalho das outras comissões, assim como de também de administrar e representar a ASMARE e um Conselho Fiscal. Todas essas comissões contam com a assessoria dos agentes da Pastoral de Rua que também exercem o papel de mediadores em eventuais conflitos e, em conjunto com a comissão coordenadora cuidam da administração e execução dos trabalhos da ASMARE.

A comercialização dos produtos é feita pela Associação e ocorre diretamente com as empresas recicladoras.<sup>111</sup> Para conseguir um melhor preço a ASMARE estoca o material e o vende quando a quantidade se torna um fator atrativo para os compradores. Em hipótese nenhuma, é vendido material para pessoas que possam estar agindo como atravessadores.

A ASMARE tem o controle sobre a produção de cada catador. No final do mês cada catador recebe de acordo o volume de material recolhido individualmente. A tabela de preço dos produtos é definida pela própria Associação. Todo o material recolhido pelo catador é comprado pela ASMARE; independentemente desta ter ou não vendido o produto. Isto tem garantido um crescente ritmo de trabalho, retirando dos catadores a preocupação de coletar e estar vendendo o produto. A venda do produto é feita exclusivamente pela Associação.

Os anos de 1991 e 1992 refletem o amadurecimento da Associação. Poucas foram as parcerias estabelecidas e os administradores da cidade não desenvolveram ações que estimulassem e/ou contribuíssem para o crescimento da ASMARE. Tudo até então fora fruto do trabalho coletivo dos catadores, da Pastoral, de grupos ambientalistas e de representantes da Sociedade civil que expressavam sua solidariedade à proposta.

O trabalho da ASMARE ganhou maior dimensão a partir do ano de 1993, quando toma posse na Prefeitura da cidade uma coligação liderada pelo Partido dos Trabalhadores denominada “Frente BH Popular”. Isto possibilita uma significativa mudança nas relações entre o Poder público e as organizações da

---

<sup>111</sup> São compradores da Asmare as seguintes empresas: Santa Maria Comércio de Papeis, CRB - Comércio de Resíduos Bandeirantes, Imbratel - Indústria Brasileira de Papel, Paraibuna Papeis S/A, ML Química, Delta Plásticos, Klabim Fabricadora de Papel e Celulose, Impa Indústria de papeis Santana, Cia Industrial Januária Farias S/A e Recipet.

sociedade civil envolvidas nas mobilizações que resultaram na criação da ASMARE.

A nova gestão municipal cria através do apoio financeiro, de recursos humanos e de infra-estrutura material, as condições necessárias para que a ASMARE se viabilize, e seja hoje uma instituição de visibilidade nacional, que vem contribuindo para que outras experiências semelhantes surjam em municípios brasileiros. Esta iniciativa faz parte do Modelo de Gestão dos Resíduos Sólidos de Belo Horizonte e vem alcançando repercussão devido ao seu alcance social e pela ênfase em educação ambiental presente no trabalho desenvolvido. Nesse sentido a implantação dos Locais de Entrega Voluntária- LEVs- tem sido um espaço privilegiado de conscientização sobre a questão da reciclagem, esses pontos de entrega geralmente localizam-se em igrejas, empresas, hospitais e núcleos comunitários. A apresentação ao público é geralmente precedida de atividades culturais que reforçam a necessidade da reciclagem como um fator benéfico para a natureza, para a população e também para o próprio governo.

O Poder público exerce um papel muito relevante , na medida em que incentiva o cooperativismo dos catadores não só ao ceder-lhes três galpões na região central utilizados como depósitos dos materiais recolhidos, mas também apoiando também um conjunto de iniciativas envolvendo a capacitação profissional, educação e empenho em garantir os elementos necessários ao resgate da cidadania de uma população que até então tinha a rua como o único elo de ligação com a vida. Nesse sentido, a partir do convênio de 1996 a Prefeitura arca com as despesas estruturais da ASMARE. Essas despesas cobrem a manutenção dos galpões com aluguéis e o pagamento do pessoal administrativo, o que representa em torno de R\$180.000,00 por ano.

Para além do repasse de recursos, a Prefeitura através de diversas iniciativas da SLU/SDS/CDHC/AMAS tem colaborado com a reconstrução da auto-estima do catador de papel; através da aplicação de cursos de capacitação e alfabetização, e também das atividades de lazer.

As atividades da ASMARE estão centradas no recolhimento de materiais recicláveis, na triagem deste material, e no armazenamento e comercialização do material. Para que estas atividades se concretizem são desenvolvidas com o apoio

de parceiros como a Pastoral de Rua, Cáritas e órgãos municipais, atividades de acompanhamento psicopedagógico, formação de lideranças e cursos de capacitação.

Há uma rotatividade muito pequena em relação ao fluxo de associados da instituição. As pessoas que deixam de pertencer à entidade, o fazem por dois motivos básicos: o primeiro é pelo fato de não se adaptarem às normas exigidas, principalmente aquelas em relação às bebidas alcoólicas, o segundo acontece em menor escala e se dá no caso de alguns que retornam ao mercado formal de trabalho abrindo mão da vida de catador.

Fazer os cursos sobre reciclagem, conhecer as normas da Associação, participar das reuniões mensais e manter os filhos na escola são os pré-requisitos para se associar à ASMARE. O associado recebe o carrinho, o uniforme completo, e o vale-transporte. Para continuar associado, o catador deve cumprir a cota mínima de 100 quilos por dia e participar das reuniões, nas quais, além de discutir normas e distribuir tarefas, são feitos balanços de produção e arrecadação.

A ASMARE possui um código de ética que deve ser respeitado pelos seus membros: 1) não recolher material roubado; 2) não beber ou fumar no local de trabalho e 3) respeitar as normas previstas no trânsito para não provocar acidentes, o que significa andar o mais próximo possível das calçadas.

A principal metodologia é o diálogo e o envolvimento dos participantes da Associação num projeto coletivo. Os associados(as) desenvolvem atividades de coleta, recepção, triagem, semi-industrialização e comercialização de materiais recicláveis. A receita é distribuída proporcionalmente de acordo com a produção de cada um, configurando um estágio pre-cooperativa. O preço pago está baseado nos valores do mercado. No final de cada mês, cada associado recebe 20% à título de incentivo à produtividade sobre a sua produção.

A renda média mensal do catador oscila entre dois e três salários mínimos. Quem produz mais, além de obter melhor remuneração, obtém também uma maior participação nos resultados. O estímulo ao trabalho em equipe tem sido uma das principais preocupações, tanto da Pastoral como dos técnicos da SLU, enfatizando a importância da solidariedade e da cooperação.

As iniciativas tomadas em relação a criação de uma escola-marcenaria, a distribuição de uma premiação extra aos catadores que mais produziram, os investimentos em infra-estrutura de trabalho e a preocupação em consolidar o tecido social em formação, são resultados significativos do grau de organização que atingiu o trabalho da Associação. O que era antes pensado como a maneira imediata de organizar uma população marginalizada socialmente, em pouco tempo tem se transformado numa experiência exemplar de justiça social.

Os catadores trabalham com três tipos de materiais: papel/papelão, plástico e metal. O papel/papelão corresponde a quase 90%, o plástico a 7%, metal e outros materiais a 3%. A distancia percorrida diariamente oscila entre 5 e 8 kms de caminhada com um carrinho carregado que pode chegar a 700 kgs.

O impacto obtido com essa parceria pode ser notado através da retirada de pontos críticos de concentração de catadores em várias regiões da cidade e sob os viadutos. Nota-se também uma sensível elevação no padrão de qualidade de vida dos catadores, além de um reconhecimento público pela população em relação às atividades desenvolvidas por este setor que até então era marginalizado, como um trabalho.

O estabelecimento de parcerias com a ASMARE possibilitou que os catadores de papel estruturassem uma rede de sociabilidade entre eles. A Prefeitura desenvolve uma outra iniciativa interessante, complementando com um salário mínimo mensal a renda de cada família de catador que mantém seu(s) filho(s) menores na escola. Essa iniciativa é resultado de uma parceria da SLU com a SDS- Secretaria de Desenvolvimento Social do Município - e funciona como um programa de renda mínima não formalizado.

Em relação aos catadores, o trabalho que vem sendo desenvolvido retira cerca de 8 toneladas dia de papel e papelão. Isso tem possibilitado, para a Prefeitura, uma economia de aproximadamente R\$ 12.000,00 mensais entre serviços de coleta e aterramento. Também deve ser ressaltado que a ação dos catadores tem provocado uma sensível melhora nas condições de limpeza, sobretudo na região central da cidade.

As condições de vida dos associados da ASMARE melhoraram nos últimos cinco anos, e isto se traduz na aquisição de bens de consumo duráveis e na construção ou reforma de suas residências.

Em meados de 1999 a coleta seletiva de papel, metal e plástico pelos associados da ASMARE representa em torno de 700 toneladas mensais.

O grande desafio que se coloca é o de viabilizar a autonomia financeira da ASMARE, e para tanto é necessário que ocorra um aumento no quadro de catadores e portanto uma expansão da capacidade produtiva. Existe uma preocupação permanente de conhecer o perfil efetivo da demanda do mercado regional, da ASMARE não depender dos atravessadores e indústrias e de entrar na reciclagem.

Os catadores estão conscientes de que, apesar de todos os esforços existentes, a consolidação da ASMARE dependerá também de um maior grau de autonomia em relação Poder público. Argumentam que uma mudança de governo pode significar também o fim do convênio, dependendo do perfil do novo governo. Atribuem ao trabalho realizado pela prefeitura, uma contribuição significativa para o resgate da cidadania de uma população que em menos de cinco anos já aprendeu a falar e se colocar de frente aos desafios do cotidiano de uma sociedade que ha muito pouco tempo não os reconhecia enquanto cidadãos.

Com o apoio de entidades não-governamentais e das duas últimas administrações municipais, a ASMARE vem se consolidando como uma experiência viável de geração de trabalho, renda e reinserção social, tendo como premissa o fortalecimento de parcerias com diversos segmentos da sociedade.

Cada uma das partes envolvidas assume responsabilidades específicas. Definiram-se papéis específicos que são fundamentais para que essa experiência fosse bem sucedida.

A Prefeitura, além de criar as condições necessárias para o funcionamento da instituição, com o repasse de recursos financeiros, estabeleceu o compromisso de incrementar a coleta seletiva de lixo. Isto tornou a ASMARE uma parceira central nessa nova iniciativa. A Prefeitura também se encarregou de formular as iniciativas para criar um clima amigável na relação dos catadores com a população. Além disso, o Poder público também se comprometeu a dar apoio

técnico através da Secretaria de Desenvolvimento Social e da SLU, na sistemática de aproveitamento do papel, papelão e outros materiais recicláveis, e divulgar para a população da cidade, os trabalhos exercidos pela Associação, objetivando, unicamente, o reconhecimento da importância do serviço executado para a sociedade em geral, salientando as vantagens obtidas nos aspectos econômico e ecológico<sup>112</sup>. A CDHC garante assessoria jurídica e capacitação na área de direitos humanos e a AMAS desenvolve ações que garantem os direitos das crianças e adolescentes.

A Mitra Arquidiocesana, representada pela Pastoral de Rua iniciou todo um trabalho de organização junto aos catadores de papel, se responsabilizando pelo fiel cumprimento de todas as obrigações assumidas pela Associação. Neste momento, os membros da Igreja assumiram oficialmente uma responsabilidade que já existia desde o início do contato com os catadores –cadastrar e identificar todos os associados, ampliar a presença da associação através da criação de núcleos de trabalho em pontos estratégicos da cidade.

A ASMARE assumiu várias obrigações que são vitais para a manutenção do convênio e o conseqüente sucesso da experiência. Coube à entidade cuidar do galpão cedido pelo Poder público, cadastrar e identificar todos os associados, ampliar a presença da associação através da criação de núcleos de trabalho em pontos estratégicos da cidade e cuidar do bom andamento de todo o trabalho.

Em 1993, a Prefeitura em conjunto com a Pastoral de Rua e o CEMPRE - Compromisso Empresarial pela Reciclagem,<sup>113</sup> montou o primeiro curso de capacitação dos catadores. Estes adquiriram novos conhecimentos sobre o manuseio e o acondicionamento adequado do material, assim como uma melhor compreensão a respeito da lógica de funcionamento do mercado de recicláveis.

A população começa a ver o trabalho dos catadores de uma forma diferente na medida em que estes começam a circular pela cidade devidamente uniformizados e com um cuidado maior com a higiene pessoal. Estes começam a

---

<sup>112</sup> idem, págs 2 e 3

<sup>113</sup> Associação de Empresas de empresas sem fins lucrativos que visa promover a reciclagem dentro de uma visão do gerenciamento integrado de resíduos sólidos. Fazem parte da Associação as seguintes empresas: Brahma, Coca-Cola, Enterpa, Gessy Lever, Nestlé, Pepsi-Cola, Procter & Gamble, Rhodia-ster, Souza Cruz, Suzano, Tetra Pak e Vega Sopave.

solicitar diretamente que a população proceda à separação do material reciclável em seus estabelecimentos comerciais e nas suas residências.

O curso de capacitação se preocupou também em formar nos catadores uma consciência ambiental, informando-os quanto aos benefícios que as suas atividades trazem para o meio ambiente da cidade, e colocando-os frente à necessidade de desenvolver novos padrões de comportamento.

O ano de 1995 é marcado por investimentos na melhoria da infra-estrutura operacional e administrativa da ASMARE, cujo objetivo é o de garantir condições de trabalho mais adequadas. Montou-se um escritório para o setor de controle administrativo: entrada e venda de materiais recicláveis e compras em geral. Instalaram-se boxes e divisórias nos dois galpões existentes com o objetivo de agilizar o trabalho de triagem dos materiais trazidos pelos catadores.

Neste mesmo ano, através de um projeto financiado pela ONU - projeto LIFE, criou-se uma oficina de formação profissional de adolescentes direcionada aos filhos dos catadores. A opção é pela formação de jovens marceneiros dentro de uma marcenaria-escola existente num dos galpões, que fabrica os diversos equipamentos de consumo da própria ASMARE, dentre eles os carrinhos utilizados pelos catadores de papel para a retirada de materiais recicláveis das ruas, cabos de vassouras etc.

Em 1997 é assinado um convênio com as Faculdades Integradas Newton Paiva que se propõe realizar uma pesquisa para verificar qual o melhor tipo de empreendimento que possibilite a expansão das atividades da ASMARE

#### 4. Formas de articulação e sinergia da ação entre os parceiros

O fato do Poder público, além de repassar recursos financeiros, ter uma preocupação com a profissionalização e com a valorização do trabalho dos catadores, realçando também o significado econômico e ambiental para a população da cidade, demonstra uma importante mudança de postura face ao problema da exclusão social. Na medida em que o Poder público reconhece os catadores de papel como agentes da limpeza urbana, o empenho se concentra na qualificação do seu trabalho.

Com a consolidação do trabalho da ASMARE uma outra preocupação se coloca para os atores sociais envolvidos: o desenvolvimento de atividades que

fortaleçam os laços sociais entre os catadores e também consolide a imagem positiva conquistada junto à população.

A primeira dessas iniciativas, ocorreu em fevereiro de 1995 através do desfile de carnaval da cidade. Os catadores de papel, com o apoio da SLU e da Pastoral de Rua, se organizaram sob a denominação de “Escola de Samba dos Catadores de Papel” agregando cerca de 360 pessoas entre catadores e familiares, simpatizantes e pessoas envolvidas com o trabalho da ASMARE, e foram incluídos no desfile oficial da cidade. Todas as fantasias foram confeccionadas com os materiais recicláveis resultantes do trabalho dos catadores. Para concretizar esta atividade cultural somou-se os esforços dos catadores de papel, dos estagiários da SLU e da Secretaria Municipal de Cultura. O enredo escolhido foi “Cidadania, direito de todos”.

Outra nova iniciativa foi a criação de uma bolsa-escola no valor de um salário mínimo para as famílias com crianças em idade escolar que mantêm seus filhos freqüentando a escola. Além do incentivo financeiro, a parceria Poder público/ASMARE/Pastoral também tem desenvolvido algumas atividades de reforço escolar dirigido a essas crianças, e um dos primeiros resultados dessa iniciativa foi o aumento do índice de aprovação entre as crianças beneficiadas além de uma sensível melhora na relação das crianças com as suas famílias.

##### 5. Limites da ação conjunta

Por enquanto só pode ser observado o lado positivo das parcerias. Os limites estão dados principalmente pela incerteza da capacidade da continuidade administrativa. É importante ressaltar que o Poder público exerce papel fundamental nesta parceria, seguido pelo trabalho da Pastoral de Rua e com uma participação muito menor, a Regional da Cáritas. O Centro Universitário Newton Paiva contribui através de uma assessoria solidária, na medida em que se propõe disponibilizar informações que contribuam para o fortalecimento das atividades da ASMARE. Assim, a dependência do setor público é muito significativa, o que também se revela como muito problemático pelo nível de incerteza que isto configura.

A somatória de esforços representada pela ASMARE, pelo Poder público e pela Igreja Católica, demonstram que ao se criar as condições favoráveis para o



desenvolvimento do trabalho de uma população que por muito tempo sofreu todos os tipos de constrangimentos sociais, consegue-se ganhos de cidadania que são de extrema relevância social. Esses ganhos de cidadania estão presentes nos fatos de aprender a resistir a eventuais constrangimentos por intermédio da defesa de seus direitos, de reconhecer a importância de se preservar o meio ambiente como um patrimônio da cidade e também pelo fato de se recuperar a auto-estima de cada um dos catadores de papel.

O programa trouxe uma nova forma de diálogo entre cidadãos/poder público e sociedade civil organizada. As iniciativas geraram além dos benefícios descritos, uma mudança de mentalidade. No caso dos catadores de papel a aproximação com a população e a abordagem destes nas ruas é feita de uma forma que vai diminuindo o preconceito existente. O trabalho dos catadores é visto como uma atividade que contribui para a limpeza da cidade e ajuda preservar o meio ambiente.

Na medida em que o poder público reconhece os catadores de papel como agentes da limpeza urbana, também assumiu um novo papel frente aos catadores. Ao invés de perseguir como se fazia nas gestões anteriores, agora a ordem era a de somar esforços e de qualificar o trabalho dos catadores para que estes não só desempenhem o trabalho com maior qualidade, como também estabeleçam uma outra forma de se relacionar com a população.

A preocupação com a consciência ambiental mostra a existência de um esforço para que os fatores econômicos, que são fundamentais para a sobrevivência dos catadores, não sejam dissociados dos fatores sociais. O trabalho de formação de uma consciência ecológica vem provocando alterações comportamentais. Os envolvidos com a experiência relatam mudanças de hábitos em relação à higiene e limpeza dentro de suas próprias casas.

Um fato que também deve ser ressaltado é que o ganho ecológico tem sido um motivo de orgulho para os catadores. Para além dos aspectos econômicos, estão conscientes de que contribuem para minimizar as alterações no ecossistema. Esse ganho ambiental é um instrumento político que muitos catadores utilizam como argumento ao solicitar aos comerciantes, empresas e moradores a separação dos materiais recicláveis.

A realização de uma experiência com o significado da ASMARE envolveu desde o seu início vários atores sociais: catadores de papel, Pastoral de Rua, Igreja, ambientalistas, movimentos sociais e organizações comunitárias. Posteriormente, várias pessoas que militavam nesses atores sociais tornaram-se dirigentes do Poder público Municipal. Isso foi o fato que possibilitou um nível de intervenção diferenciada daquela que até então exerciam.

O resultado desta experiência aponta ganhos importantes para toda a sociedade. A Prefeitura por um lado vem conseguindo amenizar a crise social, melhorando sua imagem ao contribuir com os que moravam nas ruas, possibilitando-lhes o acesso a melhores condições de vida. Para os catadores, a ASMARE tem uma importância vital nas mudanças ocorridas em suas vidas. Sair das condições precárias de triagem nas ruas e trabalhar num galpão seguro e ter a certeza de que os produtos que retiram das ruas serão comercializados representa um enorme salto de qualidade em relação a realidade que viviam. A satisfação em saber que a população que antes os condenava, hoje os respeita, tem um peso significativo na auto-estima de cada uma dessas pessoas.

É significativa também a transformação na forma de se relacionar com os materiais recicláveis. Os catadores saíram de uma situação onde a retirada desses materiais representava apenas a necessidade da sobrevivência, para uma outra, onde esses materiais além de representar um meio de vida, significam também a preservação ambiental e a melhoria da limpeza das principais ruas da cidade.

## 6. Ampliação da cidadania e sustentabilidade

As transformações do papel do Estado, notadamente desde a década de 80, tem provocado mudanças na forma de relacionamento entre Estado e sociedade. A questão que se coloca, em contraposição ao pensamento neoliberal, é como será o desenho deste estado, notadamente no que se refere à sua dimensão relacional, onde as ações das instituições da sociedade civil estão assumindo um papel cada vez mais fundamental.

O desafio que está colocado é de não só reconhecer, mas estimular práticas que reforcem a autonomia e a legitimidade de atores sociais que atuam articuladamente numa perspectiva de cooperação, como é o caso de

comunidades locais, ONGs, assessorias e empresariado. Isto representa a possibilidade de mudar as práticas prevalentes, rompendo com as lógicas da tutela e da regulação, definindo novas relações baseadas na negociação, na contratualidade, e na gestão conjunta de programas e atividades, o que introduz um novo significado nos processos de formulação e implementação de políticas sociais.

Trata-se, portanto, de repensar o público através da sociedade, e de verificar as dimensões da oferta institucional e a criação de canais institucionais para viabilizar novas formas de cooperação social. Os desafios para ampliar a participação estão intrinsecamente vinculados à predisposição dos governos locais de criar espaços públicos e plurais de articulação e participação, nos quais os conflitos se tornam visíveis e as diferenças se confrontam, enquanto base constitutiva da legitimidade dos diversos interesses em jogo.

No Modelo de Gestão de Resíduos Sólidos de Belo Horizonte o investimento é voltado para a criação de uma cultura diferenciada no manejo do lixo urbano. Isso significa que os resultados serão ainda mais visíveis a médio e longo prazo, o que se traduzirá numa diminuição mais significativa do volume de lixo produzido, no prolongamento da vida útil do aterro sanitário, além de contribuir diretamente - como já vem fazendo - para que programas de geração de renda com materiais reciclados seja uma alternativa de incorporação ao mercado de trabalho e de resgate da cidadania de setores que hoje estão excluídos do mercado formal. Esta iniciativa tem o mérito de ser uma intervenção em todo um sistema de limpeza urbana e de tratamento dos resíduos sólidos na cidade, atingindo todas as camadas sociais. Isto requer um corpo técnico sensível e apto às dinâmicas de negociações de conflitos, o que demonstra a ousadia e a coragem no enfrentamento de questões que não são visíveis aos olhos de quem busca resultados políticos de forma imediata.

As práticas de parceria que implicam na articulação de um conjunto de atores, como é o caso da ASMARE, representam algo novedoso, na medida em que a contribuição e a disponibilidade do poder público se centra no fortalecimento do seu papel de facilitador e estimulador de uma co-responsabilização da sociedade para canalizar da melhor forma possível os recursos materiais e

humanos para implementar políticas e programas sociais centrados no paradigma da inclusão social.

Isto representa uma mudança cultural, como é o caso da ASMARE, na medida em que a ampliação das práticas de geração de emprego e renda, implica numa transformação tanto do lado dos “antigos catadores de rua”, agora transformados em membros de uma associação, como do poder público que terá de garantir condições institucionais para consolidar uma dinâmica transformada de gestão da inclusão social.

Além desses fatores é importante ressaltar que o estabelecimento de parcerias com os vários setores da sociedade civil legitima e garante a eficácia do programa aproximando o poder público da população, o que torna a gestão mais transparente e mais sensível à dinâmica dos problemas sociais.

Esses fatos mostram que quanto mais o poder público cria condições favoráveis para a multiplicação de capital social, mais estará contribuindo diretamente para a diminuição do impacto da crise sócio-econômica sobre a população carente, que sempre é a mais afetada.

Esta experiência mostra a importância da disponibilidade do poder público para uma interação efetiva com os movimentos sociais, principalmente aqueles que são a voz e a expressão dos setores mais carentes. O papel das instituições da sociedade civil, nas suas diversas práticas tem se assentado na valorização das parcerias, reforçando propostas de ação e intervenção baseadas no tripê cooperação, solidariedade e participação. O terceiro setor e seu indissociável papel de parceiro, trazem à tona na agenda política a tensão entre eficiência e equidade, e introduzem a perspectiva do compromisso sócio-político dos grupos sociais envolvidos.

O caso da ASMARE é emblemático das possibilidades que se abrem para iniciativas que se pautam pelo conceito de economia solidária, baseadas em atividades econômicas caracterizadas por implementar práticas de reciprocidade e cooperação, pondo em relevo um potencial de mudança social, representando a formalização de um conjunto de práticas que no todo configuram a submissão da lógica mercantil à lógica solidária.

A possibilidade do fortalecimento do desenvolvimento institucional e das condições de vida dos setores mais excluídos, através de ações pautadas pela parceria, representam a criação de condições para o fortalecimento de padrões de gestão centrados na consolidação de laços de solidariedade, identidade, estruturação de redes de sociabilidade e agregação social. Os desafios da parceria estão na possibilidade de formular arranjos sociais que articulem lógicas diferentes que convergem para um mesmo resultado. A parceria coloca em pauta a importância de consolidar a cidadania ativa, baseada no incentivo à ação comunitária e solidária numa fundamentação profunda na comunidade, assentada por sua vez, na responsabilização dos cidadãos a partir da sua vida cotidiana, o que propicia o reforço da coesão social ameaçada pelo atual quadro de desarticulação social. A parceria entre o poder público e um conjunto de pessoas que tinham uma vida profundamente desorganizada e esfacelada, criando condições para o desenvolvimento de práticas comunitárias que resultam em geração de emprego e renda, representa um avanço qualitativo da gestão pública.

Na medida em que se reforçam práticas de economia solidária<sup>114</sup>, que necessariamente configuram um novo posicionamento do poder público face à questão social, e no caso dos setores mais excluídos de apoio e reforço para a recomposição de um tecido social esgarçado e desarticulado. Isto representa a necessidade de não só admitir a importância da autonomia da comunidade, mas de estimular a criação de uma cultura de relacionamento institucional em torno da gestão social, que deve contemplar o fortalecimento de valores e de uma ética que prevalecem sobre a lógica da racionalidade instrumental.

A ruptura com a lógica da tutela requer que a comunidade assuma um papel de interlocução, de responsabilização e de participação na operacionalização das políticas sociais, numa perspectiva que fortaleça as relações entre a associação comunitária e o mercado.

Refletir sobre a consolidação de cidadania, a partir de uma gestão social fundada numa parceria mais aberta com uma associação comunitária, baseada no estímulo às práticas cooperativas “dos mais pobres dentre os pobres”, representa a possibilidade de estabelecer uma ruptura com a manutenção de configurações

---

<sup>114</sup> Para uma reflexão mais aprofundada sobre o tema da Economia Solidária/Administração Autogestionária, ver: Empresa Social e Globalização, ANTEAG, São Paulo, 1998.

institucionais tradicionais, com uma cidadania atomizada e passiva, e com a prevalência de uma lógica de tutela e dependência do Estado.

A constatação da existência do fortalecimento de parcerias interativas e proativas permite verificar o potencial de multiplicar as boas práticas, que se assentam num necessário repensar do público através de uma mudança qualitativa dos atores sociais incluídos, o que se complexifica, na medida em que se trata dos não-cidadãos e cidadãs.

Nesse sentido, a necessidade de implementar políticas públicas orientadas para tornar as cidades social e ambientalmente sustentáveis representa a possibilidade de contrapor-se ao quadro de deterioração crescente da qualidade de vida. A implementação da prática de parcerias representa a possibilidade de garantir mudanças sócio-institucionais que não comprometam os sistemas ecológicos e sociais nos quais se sustentam as comunidades urbanas.

O cenário atual, marcado pela crescente exclusão social provocada por um mercado de trabalho cada vez mais seletivo, introduz um fator complicador, uma vez que um número cada vez maior de pessoas não têm outra opção senão trabalhar em empregos socialmente excluídos. As massas crescentes de desempregados que potencialmente poderiam ser absorvidas em cooperativas de reciclagem têm contra si a quase total inexistência de mecanismos que incentivem a expansão deste tipo de iniciativas.

O grande desafio que se coloca é, por um lado, gerar empregos com práticas sustentáveis e, por outro, fazer crescer o nível de consciência ambiental, ampliando as possibilidades de a população participar mais intensamente nos processos decisórios como um meio de fortalecer a sua co-responsabilização na fiscalização e controle dos agentes responsáveis pela degradação sócio-ambiental.

Finalmente, é importante ressaltar que uma agenda para a sustentabilidade ambiental urbana deve levar em conta a relevância de estimular a expansão dos meios de acesso a uma informação geralmente dispersa e de difícil compreensão como parte de uma política de fortalecimento do papel dos diversos atores intervenientes.

O momento atual exige que a sociedade esteja mais motivada e mobilizada para assumir um caráter mais propositivo, assim como para poder questionar de forma concreta a falta de iniciativa dos governos para implementar políticas pautadas pelo binômio sustentabilidade e desenvolvimento num contexto de crescentes dificuldades para promover a inclusão social .

Diversas experiências, principalmente das administrações municipais, mostram que, havendo vontade política, é possível viabilizar ações governamentais pautadas pela adoção dos princípios de sustentabilidade ambiental conjugada a resultados na esfera do desenvolvimento econômico e social.

## **CONCLUSÕES: GESTÃO PÚBLICA, SUSTENTABILIDADE E CIDADANIA NO BRASIL**

A. Participação e controle social nas políticas públicas de Educação e Saúde: o desafio de superar a lógica tradicional e de construir uma nova institucionalidade.

As experiências de gestão educacional nos municípios de Itu e Botucatu, representam um fiel retrato da lógica tradicional de gestão, onde o Executivo se constitui no espaço privilegiado das decisões exercendo uma função catalisadora pouco inovadora. As dificuldades na cooperação entre Estado e Município impedem a ampliação do poder local na gestão, o que é reforçado pela inoperância das instâncias participativas refletindo a prevalência dos canais informais e da lógica da cultura política tradicional destas administrações. Em Santo André, o ideário da gestão destaca a importância da participação, e isto se verifica pelo esforço em dinamizar o funcionamento dos Conselhos de Escola paritários, entretanto estes tiveram um desempenho bastante discreto, tanto em virtude das resistências dos funcionários quanto pela fragilidade organizativa da população.

Em São Paulo, embora a gestão Luiza Erundina não tenha tido um projeto plenamente estruturado sobre como viabilizar a participação popular nos diversos aspectos da administração municipal, é inegável que existiu vontade política de incorporar a participação da população nas diversas instâncias criadas para a tomada de decisões.<sup>115</sup>

O ponto de partida da gestão era o programa de governo apresentado na campanha baseado numa proposta “democrática e popular de governo” centrado num compromisso de inverter prioridades, reorientando os investimentos públicos de modo a atender prioritariamente as necessidades e os direitos sociais dos setores mais carentes da população. Tratava-se de governar uma cidade de mais

---

<sup>115</sup> Segundo Couto e Abrúcio (1995) a opção preferencial do PT era a instauração de formas de participação popular que lograssem substituir-se à barganha parlamentar.



de nove milhões de habitantes num contexto marcado por: 1) o desafio programático de concretizar uma necessária ruptura com os velhos padrões de se fazer política, 2) a inovação da dinâmica político-administrativa e 3) as tensões na delimitação de espaço entre a administração e o partido.

A gestão se inicia com a intenção de governar a partir de uma proposta fortemente ancorada no ideário político-partidário presente na campanha eleitoral centrado no estímulo e apoio às iniciativas da população, com o objetivo de criar Conselhos Populares autônomos, mas também como resultado de uma concepção predominante nos setores populares mais organizados, notadamente na área de saúde. Entretanto, a argumentação confusa em torno do relacionamento entre a Administração Municipal e os Conselhos Populares deu espaço para a emergência de posições marcadas por forte viés conservador, promovendo um clima de hostilidade de diversas forças sociais face ao Executivo nos primeiros meses de gestão. No primeiro ano de gestão surge ainda como fator complicador a priorização da campanha de Lula à presidência da República, o que provoca um inevitável foco de tensão entre a Administração e o partido, na medida em que São Paulo fazia parte de uma estratégia que colocava a necessidade de garantir o sucesso das administrações petistas. As tensões emergem em virtude das tentativas do partido interferir na gestão, forçando-a a mostrar resultados devido ao contexto eleitoral, quando esta estava mais preocupada em acertar o passo no plano financeiro e administrativo, face à perversa herança recebida da gestão Jânio Quadros.

Estes problemas emergem como resultado da imprecisão na definição dos limites entre partido e governo, que se explicitam com recorrência em torno das resoluções tomadas no partido, e que nem sempre são aceitas pelo Executivo. Existe, principalmente nos dois primeiros anos de governo uma dificuldade do partido em aceitar a necessária autonomia da Administração, gerando focos de tensão e desentendimento, na medida em que se explicita uma contradição com o significado de ser governo de um coletivo social e politicamente múltiplo e diverso.

As formulações bastante erráticas das estratégias de participação<sup>116</sup> pela Administração, provocam uma quebra de expectativa dos setores populares mais organizados e dos grupos políticos mais próximos do Executivo. Estes tiveram papel muito importante na vitória de Luiza Erundina, e guardavam uma expectativa de converter-se em seu principal sustentáculo, face aos pressupostos de democratização propostos desde a campanha e mantidos no início da gestão, como resultado de uma cultura partidária, caracterizada por um misto de voluntarismo e autocentrismo.

Para a Administração fica mais claro, com o passar do primeiro ano de gestão, a necessidade de não criar falsas expectativas, e principalmente a percepção de que a consolidação de instâncias de participação decorre de um longo processo de fortalecimento de uma engenharia institucional de complexa ativação e implantação. Ocorre uma reciclagem, e com o andamento da gestão foi ficando claro que os Conselhos Populares não são uma panacéia, mas um componente inovador, embora não contemplem o conjunto da cidadania. Trata-se de tema da maior complexidade e que está diretamente vinculado à participação em instâncias conciliares e às formas de representação .

Verifica-se do lado do Executivo, uma preocupação de reduzir ao máximo o voluntarismo, o espontaneísmo e a aleatoriedade das práticas participativas, onde se registra um acúmulo bastante limitado de experiências, e procura implantar uma dinâmica participativa mais realista e adequada aos limites que existem para promover avanços nesta questão. A Administração não só se recicla , mas muda de atitude face ao rol dos Conselhos Populares na sua relação com o Executivo, mostrando tratar-se de formas totalmente autônomas que independem da dinâmica organizacional da administração e cuja viabilização decorre, pura e exclusivamente da capacidade de aglutinação de forças por parte da população em cada bairro ou região.

A Administração convive com a contradição de explicitar permanentemente sua proposta de transparência administrativa, numa conjuntura onde os movimentos mostram baixa visibilidade, e onde apenas os setores mais

---

<sup>116</sup> A experiência de governo na maioria das administrações petistas, tanto nas que foram reeleitas como naquelas que foram derrotadas em 1992, mostra a visão pouco realista que existia em torno da participação - a panacéia dos Conselhos Populares.

organizados formulam as suas demandas. A estratégia governamental se modifica, tornando-se mais ampla e voltada também para a população não inserida nos movimentos populares; e isto reduz gradualmente o peso dos movimentos organizados. Entretanto como frequentemente as expectativas não são correspondidas, ou os processos iniciados não são concluídos, abrem-se flancos para a formulação de críticas bastante rigorosas pela frustração dos setores mais organizados, que apostam na criação dos embriões de poder popular que se desdobram taticamente no incentivo à participação e à organização popular.

A crítica da militância é com relação à limitada repercussão das ações governamentais e à necessidade de formulação de estratégias que ampliem o nível de participação, enquanto questionamento da lógica tradicional e institucional, enfatizando não ter sido aproveitado o potencial de participação mais massivo, na medida em que a Administração não abriu mão de parcela do seu poder político. Esta argumentação peca por ser uma visão, não apenas imediatista sobre as possibilidades de se constituir mecanismos massivos de participação, como também desconsidera as ambiguidades implícitas na implantação de um processo participativo mais abrangente que deve estar pautado pela existência de uma efetiva possibilidade de mudança qualitativa na dinâmica prevalente nas relações de poder. Às críticas feitas sobre a timidez para implantar mecanismos de participação, deve-se buscar o contraponto das tensões internas e da indefinição do processo decisório, quanto aos limites colocados ao Executivo para promover avanços nesta questão.

O Administração nas suas diversas instâncias de gestão, desenvolve um conjunto de práticas participativas nas áreas de Educação, Saúde, Habitação e Bem-Estar, entretanto não ocorre uma massificação. A repercussão fica aquém das expectativas existentes ao início da gestão. Este fato, entretanto, é coerente com o fato de uma vasta parcela da população, ou não ter vivência de participação em práticas reivindicatórias e/ou mobilizatórias, na qual apenas as áreas de influência do partido e alguns movimentos mais ativos têm uma inserção mais significativa; ou continua vinculada aos mecanismos clientelistas e tutelados de representação política.

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

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

Entretanto, o que se observa é que freqüentemente, face à imprecisão existente quanto ao papel dos diversos atores intervenientes nas instâncias participativas, ocorre uma redução da eficácia da participação dos grupos menos contestadores. Tanto nos Conselhos de Educação quanto nos de Saúde ocorrem tensões entre os perfis de participação, refletindo a contraposição entre os que fazem demandas setoriais de curto prazo e os que apresentam objetivos estratégicos de médio e longo prazo. Verifica-se que, face aos inúmeros desafios da Administração municipal e da necessidade de maior eficácia diante das enormes demandas imediatas da população - aliado à falta de consenso e à complexidade de implementação dos mecanismos de participação direta - ocorre uma defasagem entre o discurso inicial e a sua prática.

A institucionalização da participação é permeada de dificuldades, decorrentes da heterogeneidade dos grupos comunitários e associativos,

complexificando os problemas de representação e cria tensões quanto aos critérios de escolha, acirrando a concorrência e trazendo à tona a pressão dos grupos organizados reforçando práticas neocorporativas. Isto provoca, frequentemente, um esvaziamento destes mecanismos de decisão coletiva.

A experiência de São Paulo reforça uma concepção de democracia que articula representação política e participação direta como resposta possível à privatização prevaiente na gestão da coisa pública. A metamorfose que se opera quanto ao papel dos Conselhos Populares revela as mudanças que se processam na Administração no decorrer da gestão. O discurso que prevalece acentua a importância da convergência de práticas, da socialização da política, do caráter oscilante da participação, da importância da institucionalidade, da convivência com o sistema representativo existente e da necessidade de governar para toda a cidade.

As dificuldades de institucionalizar as propostas nas áreas de educação e saúde, e o seu baixo enraizamento junto à população usuária, facilitaram o esvaziamento pela administração Paulo Maluf, das ações de governo implantadas pela gestão do PT centradas na democratização das políticas públicas de corte social que apontam para a viabilidade da descentralização levar à democratização, por aproximar o governo da população. Isto revela que a dimensão voluntarista é superada pela realidade dos fatos, mostrando a complexidade de modificar uma cultura burocrática, clientelista e centralizadora baseada numa lógica cooptativa. A falta de regulamentação de uma engenharia institucional descentralizada participativa pela gestão Erundina, na qual as forças progressistas tinham poder de decidir na Câmara Municipal, abriu um flanco favorável à retomada das práticas tradicionalmente prevaientes pela gestão Paulo Maluf que detém a maioria na Câmara, e ao esvaziamento das propostas participativas inovadoras, ainda não consolidadas.

A análise destas experiências, e particularmente do caso de São Paulo mostra o desafio que se coloca para garantir a eficácia e continuidade de políticas públicas de caráter progressista, é de reforçar os meios para envolver e manter o interesse da população e dimensionar adequadamente os arranjos institucionais. A sua descontinuidade reforça o argumento, que gestão democrática e participação popular, requerem uma forma combinada de fortalecimento das

formas de organização da sociedade civil, uma mudança na correlação de forças, uma transformação qualitativa dos padrões de gestão, enfim um processo real de democratização do Estado e da sua gestão. Esta transformação requer o que Arato e Cohen (1994) definem como a existência de uma sociedade civil organizada, diferenciada e adequadamente defendida, capaz de influenciar o Estado e que tem condições de garantir a manutenção de direitos essenciais e de monitorar e influenciar os processos que se regulam pela lógica sistêmica. Mas também mostra que os processos são lentos, e não necessariamente unidirecionais (Jelin, 1994).

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

A constituição de cidadãos, enquanto sujeitos sociais ativos, se consubstancia a partir da transformação das práticas sociais existentes e na sua substituição pela construção de novas formas de relação, que tem na participação um componente essencial. O enfrentamento do patrimonialismo político é uma tarefa complexa e demorada em virtude do enraizamento das práticas de instrumentalização. O desafio que se coloca é o de construir novos hábitos, de neutralizar o clientelismo e de aproximar o cidadão do processo decisório.

A participação da sociedade civil na gestão pública introduz uma mudança qualitativa na medida em que incorpora outros níveis de poder além do Estado. Isto configura o que Held (1987) caracteriza como um direito ao auto-desenvolvimento que pode ser alcançado numa sociedade participativa que contribui para a formação de uma cidadania qualificada.

A efetiva participação da população nos processos decisórios, como é o caso Orçamento do Participativo<sup>117</sup>, que vem se constituindo como um mecanismo ampliado de engajamento da sociedade na gestão das políticas públicas, requer um esforço crescente de institucionalização da possibilidade de atendimento das demandas em bases negociadas. Trata-se de processar demandas e pressões e de implementar mecanismos formais que contemplem, tanto os setores organizados e mobilizados estimulando sua adequação à institucionalidade respeitando a autonomia e a auto-organização, como de envolvimento dos setores desorganizados. Isto está sendo construído dentro de uma lógica que não está apenas permeada pelo imediatismo e o utilitarismo, mas por uma radicalização da democracia que alargando os direitos de cidadania no plano político e social constrói efetivamente novas relações entre governantes e governados. Este processo de gestão através do ingresso da cidadania organizada na máquina do Estado, possibilita conhecer seu funcionamento e seus limites e estimula a construção de uma relação de co-responsabilização e de disputa, visando produzir consensos cada vez mais qualificados.

A experiência do Orçamento Participativo em Porto Alegre<sup>118</sup> está diretamente vinculada com a capacidade que a administração local tem de criar canais legítimos de participação, combinando elementos da democracia representativa e de democracia participativa. Trata-se de uma experiência que tem se multiplicado, enquanto referência da adoção de um processo participativo, baseado no conceito de esfera pública não estatal<sup>119</sup> que incide sobre o Estado, com ou sem o suporte da representação política tradicional. Esta é constituída por uma multiplicidade de organizações sociais, admitindo de acordo com Genro (1996:5/3) “ a tensão política como método decisório e dissolvendo o autoritarismo

---

<sup>117</sup> O Orçamento Participativo foi criado no primeiro ano de governo e desde o início existiu uma preocupação da Administração em articular e compensar tanto os objetivos-carências como os aspectos marcados pela subjetividade que é inerente a um processo participativo. O regulamento é uma peça central porque inibe as práticas clientelistas. A implantação foi muito difícil, notadamente pela falta de recursos para investimento. A partir de 1989/90 com base numa profunda reforma tributária concomitante a outras medidas de saneamento financeiro verifica-se um fortalecimento do processo. Atualmente o processo está legitimado e consta da agenda pública como mola propulsora do processo decisório da ação governamental (Jacobi,1996: 3-6).

<sup>118</sup> Segundo Utzig (1996:215) o Orçamento Participativo é uma estrutura autônoma e auto-regulada, sendo que suas normas de funcionamento foram definidas pela própria comunidade através do Conselho Municipal do Orçamento Participativo e com independência do executivo e do Legislativo.

<sup>119</sup> O governo é um ator relevante no processo, entretanto opera segundo regras que a comunidade define e que ele aceita através de um pacto político (Utzig,1996:215).

do Estado tradicional sob pressão da sociedade organizada”. Nesse contexto, a participação adquire uma linguagem e uma prática de ruptura com o corporativismo territorialmente determinado, com ênfase numa lógica presidida por uma abordagem universal da cidade<sup>120</sup>, criando para os setores populares, segundo Avritzer e Azevedo (1994:26) “uma opção viável e altamente competitiva de participação política alternativa às práticas clientelistas”. O Orçamento Participativo representa a possibilidade do Poder público ser o indutor de uma ampliação do espaço público que se caracteriza pela mudança do comportamento político com uma redução das práticas clientelistas. Segundo Navarro (1999: 320-321) parecem existir sinais de que um imaginário democrático começa a se constituir na cidade de Porto Alegre, principalmente entre os setores de renda mais baixa. Assim “uma vez que o nível de investimentos não possibilita resolver todos os problemas sociais e atender todas as demandas, aprender como participar e negociar com outros grupos é uma necessidade inevitável. Se um conjunto de regras acordado depois de intensas discussões ( possuindo assim legitimidade definitiva) governa todo o processo, e se o espaço para manobras clientelistas está diminuindo, então não há outra opção senão integrar-se ao processo e tentar obter êxito no mesmo” (Navarro, 1999: 321). A experiência mostra a necessidade de articular três dinâmicas: a mobilização mais ampla possível, a transformação da burocracia e a constituição de apoio político ( Abers, 1998). O aprendizado político fortalece práticas de combate às posturas utilitaristas adotadas pelas organizações comunitárias, e que se traduzem na competição por recursos escassos, e práticas autoritárias e clientelísticas que são comuns até mesmo entre os próprios líderes comunitários, como revelam pesquisas realizadas nos primeiros anos da implementação do Orçamento Participativo.<sup>121</sup> Mas, apesar da sua repercussão positiva, também devem ser mostrados os seus limites, e estes residem segundo os analistas nas contradições associadas às dificuldades de ampliar a participação e a dependência em relação às autoridades municipais para estruturar a dinâmica de funcionamento (Navarro, 1999: 332).

---

<sup>120</sup> A distribuição das obras emerge de uma relação contratual previamente estabelecida através de um regulamento que determina as regras básicas de negociação interna de cada região da cidade e entre regiões, dificultando o clientelismo ( Jacobi e Teixeira, 1996: 24).

<sup>121</sup> Uma descrição detalhada do Orçamento Participativo em Porto Alegre é apresentada no livro -Orçamento Participativo - de autoria de Tasso Genro e Ubiratan de Souza, Editora Fundação Perseu Abramo, São Paulo, 1997.



As transformações político-institucionais aqui apresentadas, abrem um estimulante espaço para a construção de uma nova institucionalidade que tem na participação um componente importante para o fortalecimento da oferta cidadina na gestão da coisa pública, concordando com a afirmação de Navarro(1999:320) que “ a noção de representação tem-se afirmado gradualmente em muitas regiões da cidade como valor social”.

As dimensões diferenciadas de participação mostram a necessidade de superar ou conviver com certos condicionantes sócio-políticos e culturais, na medida em que o salto qualitativo começa a ocorrer a partir de diferentes engenharias institucionais que “tem uma progressiva penetração de formas públicas de negociação dentro da lógica da administração pública, renovando os potenciais do exercício da democracia” (Avritzer e Azevedo, 1994:28). Isto também reforça a importância de pensar a participação como um método de governo (Borja,1988) que pressupõe a realização de certas pre-condições necessárias à sua viabilização no nível do possível, dadas as características da cultura política brasileira.

Os complexos e desiguais avanços revelam, que estas engenharias institucionais, baseadas na criação de condições efetivas para multiplicar experiências de gestão participativa que reforçam o significado da publicização das formas de decisão e de consolidação de espaços públicos democráticos, ocorrem pela superação das assimetrias de informação e pela afirmação de uma nova cultura de direitos. Estas experiências que denominamos inovadoras, fortalecem a capacidade de crítica e de interveniência dos setores de baixa renda através de um processo pedagógico e informativo de base relacional, assim como a capacidade de multiplicação e aproveitamento do potencial dos cidadãos no processo decisório dentro de uma lógica não cooptativa. Isto mostra que existem condições favoráveis para cidadanizar a política, deslocando seu eixo do âmbito estatal para o cidadão ( Cunill Grau, 1998: 177).

Entretanto, estas experiências que inovam na relação entre Estado e Sociedade civil ainda estão longe de representar um paradigma de significativa repercussão no atual quadro brasileiro, principalmente em virtude da falta de vontade política dos governantes e da fragilidade do tecido associativo. Os grupos organizados que interagem e pressionam, representam iniciativas fragmentárias

que não atingem o cerne de uma sociedade refratária a práticas coletivas.<sup>122</sup> A realidade brasileira é marcada por configurar um contexto de baixa institucionalização onde a maioria da população pouco se mobiliza para explicitar sua disposição de utilizar os instrumentos da democracia participativa visando romper com o autoritarismo social que prevalece, além do fato da maioria das organizações sociais serem ou relativamente frágeis ou extremamente especializadas, tendendo a estabelecer relações particularizadas e diretas com a administração pública local.

A resposta a esta questão se torna ainda mais complexa na medida em que tomamos como uma referência possível e contraditória a pesquisa sobre as práticas sociais face aos problemas ambientais na cidade de São Paulo. Os resultados mostram que mais de 80% dos moradores de São Paulo, quando consultados sobre o meio de ação mais efetivo para resolver os problemas ambientais no nível domiciliar e do bairro indicam a ação governamental, sendo que a opção pela ação comunitária é quase sete vezes menor. Isto abre um estimulante campo de reflexão. Cabe entretanto ressaltar que, as respostas enfatizam a importância do poder público exercer um papel nucleador e estruturador das ações no desempenho da função de informar e orientar através de campanhas educativas; fiscalizar e monitorar a execução de políticas públicas; e estimular uma dinâmica de co-responsabilização da comunidade na prevenção da desordem e degradação ambiental, configurando a existência de um potencial de oferta cidadina orientada para uma atuação mais orientada para a defesa do interesse geral.

Os desafios para ampliar a participação estão intrinsecamente vinculados à predisposição dos governos locais de criar espaços públicos e plurais de articulação e participação, nos quais os conflitos se tornam visíveis e as diferenças se confrontam, enquanto base constitutiva da legitimidade dos diversos interesses em jogo. Isto nos remete à necessidade de ter como referência, não só suficiente mas necessária, uma engenharia institucional legítima aos olhos da população, que garanta espaços participativos transparentes e pluralistas numa perspectiva

---

<sup>122</sup> Santos (1993) desenvolve uma provocante reflexão (notadamente no capítulo III - Fronteiras do Estado Mínimo) sobre as mazelas da cultura política brasileira e as barreiras a uma participação mais ativa.

de busca de equidade e justiça social configurada pela articulação entre complexidade administrativa e democracia.

O que estas experiências também mostram é que a ampliação da cidadania está associada a uma proposta de garantia da governabilidade, como atestam as reeleições em prefeituras progressistas.<sup>123</sup>

---

<sup>123</sup> No ano de 1992, onze prefeituras administradas pelo PT foram reeleitas, dentre as quais Porto Alegre e



Os estudos de caso aqui apresentados, nas suas especificidades trazem à tona, as ambigüidades e as possibilidades que se colocam para uma atuação cada vez mais democrática de um Estado centrado, tanto na garantia da qualidade de vida, quanto da ampliação dos direitos de cidadania. A questão que se coloca é sobre o papel do Estado enquanto agente de controle ou participação, notadamente quanto à criação de um ambiente facilitador conforme a conceituação de Wolfe e Stieffel, 1994) - capacidade de mobilizar energias e recursos da sociedade, estimulando diversos tipos de parcerias público/privado - e de garantir implantação de políticas que privilegiam um estreito relacionamento entre equidade e participação. O pressuposto desta abordagem é a possibilidade de pensar a sociedade civil na busca de superação de uma participação minimalista assumindo uma nova dimensão configurada, segundo Avritzer e Azevedo (1994:5) “na possibilidade de se transformar aquilo que é uma indissociável tensão numa relação produtiva”. As possibilidades de reverter de forma significativa o atual quadro estão associadas, de um lado à necessidade de uma reinvenção solidária e participativa do Estado, parafraseando Boaventura de Souza Santos. De outro, na difícil tarefa das organizações da sociedade civil, num contexto de erosão de direitos, de consolidar práticas que fortaleçam a sua capacidade de interlocução na definição de políticas públicas e na partilha dos recursos provenientes dos fundos públicos.

A participação deve ser entendida como um processo continuado de democratização da vida municipal, forma de intervenção na vida pública com uma motivação social concreta que se exerce de forma direta, e método de governo centrado na institucionalização das relações entre o Estado e a sociedade civil. Entretanto a participação tem limites e isto significa que a “panacéia participativa” não é o mecanismo que solucione todos os problemas dos moradores excluídos do acesso aos serviços públicos, mas uma possibilidade concreta de se criar condições para atingir uma equanimidade na sua distribuição (Jacobi, 1990). É importante ressaltar que as experiências apresentadas explicitam a existência/inexistência de um potencial de ruptura em torno da distância quase sempre presente entre o poder centralizado e as realidades sociais mutantes e heterogêneas. Isto põe em evidência os limites dos mecanismos existentes formais, verticais, corporativos e clientelistas, construídos para permitir/impedir a

participação dos cidadãos nos assuntos públicos. Estes limites foram mantidos/superados pelas administrações municipais progressistas, que assumiram o risco calculado de abrir canais de interação com os movimentos sociais organizados e os novos atores políticos que questionam práticas tuteladas, e buscam consolidar de forma partilhada novas formas de representação, organização e cooperação. Nesse sentido, e face à extrema urgência no atendimento às múltiplas demandas sociais dos setores mais excluídos, a participação se fortalece através do estímulo às práticas dialógicas permanentes baseadas em regras de reciprocidade e de transformação sócio-cultural na dinâmica assimétrica que caracteriza as relações entre Estado e Sociedade .

A alternativa da participação deve ser vista pela ótica dos níveis de concessão dos espaços de poder e, portanto, pela sua maior ou menor ruptura com estruturas tradicionais, patrimonialistas e autoritárias. Isto configura a possibilidade dos cidadãos assumirem um papel relevante no processo de dinamização da sociedade, assim como de reforçar o exercício de um controle mais permanente e consistente dos usuários na gestão da coisa pública, sustentado no acesso à informação a todos os grupos sociais sobre o funcionamento do governo da cidade.

A superação das barreiras sócio-institucionais é o caminho para a efetiva democratização da gestão e o estímulo à co-responsabilização na defesa do interesse geral. Nesse sentido o crescimento da experiência de cidadania ativa - aquela que institui o cidadão como portador de direitos e deveres, mas essencialmente criador de direitos para abrir novos espaços de participação. Benevides (1994) aponta para a importância da educação para a cidadania enquanto meio de transformar constantemente a capacidade de engajamento sócio-político dos atores sociais relevantes.

A educação para a cidadania representa a possibilidade de motivar e sensibilizar as pessoas para transformar as diversas formas de participação em potenciais fatores de dinamização da sociedade e de ampliação do controle social da coisa pública, inclusive pelos setores menos mobilizados. Trata-se de criar as condições para a ruptura com a cultura política dominante e para uma nova proposta de sociabilidade baseada na educação para a participação, Esta se concretizara principalmente pela presença crescente de uma pluralidade de atores

que, através da ativação do seu potencial de participação terão cada vez mais condições de intervir consistentemente e sem tutela nos processos decisórios de interesse público, legitimando e consolidando propostas de gestão baseadas na garantia do acesso à informação, e na consolidação de canais abertos para a participação que, por sua vez, são pre-condições básicas para a institucionalização do controle social.

## 2. Meio ambiente e participação dos cidadãos – a necessária busca da co-responsabilização

A problemática ambiental urbana representa por um lado, um tema muito propício para aprofundar a reflexão em torno do restrito impacto das práticas de resistência e de expressão de demandas da população das áreas mais afetadas pelos constantes e crescentes agravos ambientais. Mas também representa a possibilidade de abertura de estimulantes espaços para implementar alternativas diversificadas de democracia participativa, notadamente a garantia do acesso à informação e a consolidação de canais abertos para uma participação plural.

Os impactos negativos do conjunto de problemas ambientais resultam principalmente da precariedade dos serviços e da omissão do poder público na prevenção das condições de vida da população, mas também é reflexo do descuido e da omissão dos próprios moradores, inclusive nos bairros mais carentes de infra-estrutura, colocando em xeque aspectos de interesse coletivo. Isto também traz à tona a contraposição do significado dos problemas ambientais urbanos e as práticas de resistência dos que “têm” e dos que “não têm”, representados sempre pela defesa de interesses particularizados que interferem significativamente na qualidade de vida da cidade como um todo.

Observa-se que, apesar de situarem-se em campos absolutamente opostos na pirâmide da distribuição de renda, atores diferenciados afetam em nome de interesses particularizados o interesse geral.

O fato da ênfase dos entrevistados recair principalmente nas soluções providas do poder público não implica apenas numa postura de dependência e de desresponsabilização da população, mas freqüentemente de desinformação, da falta de consciência ambiental e de um déficit de práticas comunitárias



baseadas na participação e no envolvimento dos cidadãos que propõem uma nova cultura de direitos baseados na motivação e o direito de ser co-partícipes na gestão da cidade. O desafio que se coloca é de analisar o significado da postura dos moradores, que reforça as soluções pautadas pelo papel indutivo e diretivo da ação governamental : 1) na fiscalização e monitoramento da execução de políticas públicas, 2) no estímulo à co-responsabilização da população na prevenção da desordem e da degradação ambiental e 3) no desenvolvimento de campanhas de educação ambiental e de informação. Embora as respostas da população mostrem pouca predisposição para as práticas comunitárias, o fato de enfatizar a importância de um estímulo às mudanças de comportamento, co-responsabilização e colaboração através de um agente nucleador - a ação governamental - mostra a existência de um potencial para ampliar sua dinâmica interativa com o poder público.

A administração de riscos ambientais coloca a necessidade de ampliar o envolvimento público através de iniciativas que possibilitem uma elevação do nível de consciência ambiental dos moradores garantindo acesso à informação e a consolidação institucional de canais abertos para a participação numa perspectiva pluralista.

A possibilidade de maior acesso à informação, notadamente dos grupos sociais mais excluídos, pode potencializar mudanças comportamentais necessárias orientadas para a defesa de questões vinculadas ao interesse geral. Cidadãos bem informados, ao se assumirem enquanto atores relevantes, têm mais condições de pressionar autoridades e poluidores, assim como de se motivar para ações de co-responsabilização e participação comunitária.

A implementação de ações implica não somente numa articulação sócio-política, mas também num acordo quanto aos procedimentos de disseminação pública - seja tanto através de campanhas públicas de informação quanto de mecanismos orientados para a constituição de um esforço comunitário para estimular e consolidar um eficiente e consistente processo de participação. Para tanto, torna-se essencial o estímulo aos diversos atores sociais abertamente motivados, visando multiplicar informações, decodificá-las e superar os níveis de desinformação e desinteresse das pessoas, através de um crescente processo de

implementação de políticas públicas pautadas por uma lógica de co-responsabilização.

A experiência da ASMARE mostra a importância da disponibilidade do poder público para uma interação efetiva e contínua, num país marcado pela lógica da descontinuidade administrativa, com as organizações comunitárias, principalmente aquelas que são a voz e a expressão dos setores mais carentes. Esta associação é parte componente de um universo, ainda muito restrito de organizações da sociedade civil, que nas suas diversas práticas têm se assentado na valorização das parcerias, baseadas no tripê cooperação, solidariedade e participação.

No atual quadro urbano brasileiro, é inquestionável a necessidade de implementar políticas públicas orientadas para tornar as cidades social e ambientalmente sustentáveis como uma forma de se contrapor ao quadro de deterioração crescente das condições de vida. Um agenda para a sustentabilidade urbana deve ter com um dos seus objetivos gerar empregos com práticas sustentáveis e ampliar o nível de consciência ambiental estimulando a população a participar mais intensamente nos processos decisórios como um meio de fortalecer a sua co-responsabilização no monitoramento dos agentes responsáveis pela degradação sócioambiental.

A necessária reflexão sobre as possibilidades de tornar nossas cidades mais sustentáveis ou no dizer de Satterthwaite (1999: 81-82) de cidades que contribuem para o desenvolvimento sustentável mostra o desafio teórico que está colocado em relação à formulação de propostas que contribuam para alcançar objetivos de sustentabilidade nas cidades.

Concluimos este livro afirmando que o desafio político da sustentabilidade, apoiado no potencial transformador das relações sociais que representam o processo da Agenda 21, encontra-se estreitamente vinculado ao processo de fortalecimento da democracia e da construção da cidadania.

O fortalecimento das organizações sociais e comunitárias, a redistribuição de recursos através de parcerias, de informação e capacitação para participar crescentemente dos espaços públicos de decisão e para a construção de instituições pautadas por uma lógica de sustentabilidade.

A necessidade de implementar políticas públicas orientadas para tornar as cidades social e ambientalmente sustentáveis representa a possibilidade de contrapor-se ao quadro crescente de deterioração da qualidade de vida. A implementação da prática de parcerias representa a possibilidade de estimular mudanças sócio-institucionais que não comprometam ainda mais os sistemas ecológicos e sociais nos quais se sustentam as comunidades urbanas.

## BIBLIOGRAFIA

- ABERS, R. 1998.- “ Learning Democratic Practice: Distributing Government Resources through Popular Participation in Porto Alegre, Brazil ” . DOUGLASS, M. and FRIEDMANN, J. (orgs.) *Cities for Citizens*. John Wiley and Sons, New York.
- ABRUCIO, F. e COUTO, C. 1996.- *O Impasse da Federação Brasileira- o cenário político- financeiro e as suas conseqüências para o processo de descentralização*. CEDEC, mimeo.
- ABRUCIO, F. E COSTA, V. 1998.- Reforma do Estado e o Contexto Federativo Brasileiro. Fundação Konrad Adenauer, São Paulo.
- ARATO, A. e COHEN, J. 1994.- “Sociedade civil e teoria social “ in: AVRITZER, L. *Sociedade civil e Democratização*. Del Rey, Belo Horizonte.
- ARRETCHE, M. 1996.- “Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas?”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol.31:44-66. ANPOCS, São Paulo.
- AVRITZER, L. 1993.- “Cohen, Arato e Habermas: além da dicotomia Estado/ mercado” . *Revista Novos Estudos CEBRAP*, vol.36: 213-222, São Paulo
- AVRITZER, L. e AZEVEDO, S. 1994.- A política do Orçamento Participativo – Formas de relacionamento entre Estado e sociedade civil. XVII Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, Minas Gerais, mimeo, 30 pp.
- AZEVEDO, S. 1994.- “Planejamento, cidade e democracia: reflexões sobre o papel dos governos locais nos anos 90”: 244-270. DINIZ, E.; LOPES, J.S. e PRANDI, R. (orgs.). *O Brasil no Rastro da Crise*. ANPOCS/Hucitec, São Paulo.
- BECK, U. 1992.- *Risk Society - Towards a New Modernity*. SAGE Publications, London.
- BECK, U. 1994.- “The Reinvention of Politics: Towards a Theory of Reflexive Modernization”:1-56. BECK, U.; GIDDENS, A. & LASH, S. *Reflexive Modernization*, Polity Press, Cambridge.
- BENEVIDES, M. V. 1991.- *Cidadania Ativa*. Editora Ática, São Paulo.

- BENEVIDES, M. V. 1994.- "Cidadania e Democracia". *Revista LUA NOVA*, vol. 33:5-16. CEDEC, São Paulo.
- BORJA, J. 1988.- *Estado y Ciudad*. PPU, Barcelona.
- BOBBIO, N. 1987.- *Estado, Governo, Sociedade*. Paz e Terra, São Paulo.
- BOBBIO, N. 1992.- *A Era Dos Direitos*. Editora Campus, Rio de Janeiro.
- BRASIL 1995.- *Relatório Nacional Brasileiro - Cúpula para o Desenvolvimento Social*. Ministério das Relações Exteriores, Brasília.
- BRESSER PEREIRA, L.C. e CUNILL GRAU, N. (orgs.) 1999. *O Público Não-Estatal na Reforma do Estado*. Editora da Fundação Getúlio Vargas/CLAD. Rio de Janeiro.
- BRUSECKE, F. 1996. "Desestruturação e Desenvolvimento". FERREIRA, L. e VIOLA, E. (orgs.) *Incertezas de Sustentabilidade na globalização*. Ed. UNICAMP, Campinas.
- CABRERO, E. 1996.- "Las políticas descentralizadoras en el ámbito internacional". *Revista Nueva Sociedad*, vol. 142:72-95. Nueva Sociedad , Caracas.
- CASTRO, M. H. 1991.-"Descentralização e política de saúde: tendências recentes". *Revista Planejamento e Políticas Públicas*, vol.5:105-122. IPEA, Brasília.
- CAMARGO, A. 1992.- *Federação Acorrentada-Nacionalismo, Desenvolvimentismo e Instabilidade Democrática*. mimeo. FGV, Rio de Janeiro.
- COHN, A.; ELIAS, P. e JACOBI, P. 1993.- "Participação Popular e Gestão dos Serviços de Saúde: um olhar sobre a experiência do Município de São Paulo". *Saúde em Debate*, vol.38:90-93. CEBES, Londrina.
- COMPARATO, F. 1993.- "A Nova Cidadania ". *Revista LUA NOVA* , vol 28/29:85-106.CEDEC, São Paulo.
- CORTELLA, M.S. 1992.-" A Reconstrução da Escola: a educação municipal em São Paulo de 1989 a 1992". *Em Aberto*, vol. 53:54-63. INEP, Brasília.
- COSTA, S. 1994.- "Esfera pública, sociedade civil e movimentos sociais no Brasil". *Revista Novos Estudos CEBRAP*, vol 38:38-52. CEBRAP, São Paulo.

- COUTO, C. 1995.- *O desafio de ser governo: O PT na prefeitura de São Paulo*. Paz e Terra, São Paulo.
- CUNILL GRAU, N. 1991. - *Participación Ciudadana*. CLAD, Caracas.
- CUNILL GRAU, N. 1998. *Repensando o público através da sociedade*. Editora Revan/ENAP. Rio de Janeiro.
- DAGNINO, E. 1994.- “ Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania”:103-118. DAGNINO, E. (org.) *Política e Sociedade no Brasil*. Editora Brasiliense, São Paulo.
- DEMO, P. 1990.- “Participação e Planejamento” : 129-160. *Para a Década de 90: Prioridades e Perspectivas de Políticas Públicas*. IPEA, Brasília.
- DIAS, R. (org.) 1995.- *O Público e o Privado na Educação: a experiência da privatização do ensino em Maringá e temas afins*. SED, Maringá.
- DOIMO, A. 1995.- *A Vez e a Voz do Popular*. ANPOCS/Relume Dumará, Rio de Janeiro.
- FARAH, M.F. 1994.- “Reconstruindo o Estado: Gestão do Setor Público e Reforma da Educação”. *Revista Planejamento e Políticas Públicas*, vol. 11:189-236. IPEA, Brasília.
- GADOTTI, M. e JACOBI, P. 1994.- “Participação e Descentralização: a experiência educacional de São Paulo na Gestão Luiza Erundina”:237-260. FREITAG, B. (org.). *Anuário de Educação 1994*. Tempo Brasileiro, Rio de Janeiro.
- GENRO, T. 1996.- “O Novo Espaço Público”. *Folha de São Paulo*-9/6/96:5/3
- GOHN, M. 1995.- “Cidade, ONGs e Ações Coletivas: novas parcerias, atores e práticas civis”. *Revista São Paulo em Perspectiva*, vol. 9/2: 33-44. Fundação SEADE, São Paulo.
- GOMES, C.1992.-“Financiamento e Equidade”:47-70. GOMES, C. e SOBRINHO, J. A.(orgs.). *Qualidade, Eficiência e Equidade na Educação Básica*. Série IPEA vol.136:47-70. IPEA, Brasília.
- GOMES, C. 1994.- “Gestão Participativa nas Escolas; resultados e incógnitas” : 23-48. XAVIER, A.;SOBRINHO, J.A. e MARRA, F.(orgs.). *Gestão Escolar - Desafios e Tendências*. IPEA vol. 145. IPEA, Brasília.

HABERMAS, J. 1990.- “Soberania popular como procedimento - um conceito normativo de espaço público”. *Revista Novos Estudos CEBRAP*, vol.26: 100-113. CEBRAP, São Paulo.

HELD, D. 1987.- *Models of Democracy*. Stanford University Press, Stanford/California.

HOGAN, D. 1993.- “Crescimento Populacional e Desenvolvimento Sustentável”. *Revista LUA NOVA*, vol.31:57-78. CEDEC, São Paulo.

IBAM. 1992.- *A Microgestão Privada de Educação e da Saúde no Município de Maringá*. IBAM, Rio de Janeiro.

JACOBI, P. 1990.- “Descentralização Municipal e Participação dos cidadãos: apontamentos para o debate”. *Revista LUA NOVA*, vol 20:121-144. CEDEC, São Paulo.

JACOBI, P. 1991.- “Políticas Públicas e Alternativas de Inovação da Gestão Municipal: o complexo caso da cidade de São Paulo”. *Cadernos CEDEC* vol.18. CEDEC, São Paulo.

JACOBI, P.1992.- “Participação e gerência dos serviços de saúde: desafios e limites no município de São Paulo”. *Revista de Administração Pública*, vol26(2): 32-43. Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro.

JACOBI, P. 1993a.- “Política Educacional e Participação”. *Revista São Paulo em Perspectiva*, vol 7(1):118-127. Fundação SEADE, São Paulo.

JACOBI, P. 1993b.- “Descentralização” : 171-201. ANDRADE,R.e JACCOUD,L. (org.) *Estrutura e Organização do Poder Executivo-Administração Pública Brasileira*. ENAP, Brasília.

JACOBI, P. 1993c.- “A Percepção de Problemas Ambientais Urbanos em São Paulo”. *Revista LUA NOVA*, vol.31:47-56. CEDEC, São Paulo.

JACOBI, P. 1994.- “Alcances e limites de governos locais progressistas no Brasil: as prefeituras petistas”. *Cadernos do CEAS*, vol. 152:11-31. CEAS, Salvador.

JACOBI, P. 1995.- “Moradores e Meio Ambiente e São Paulo”:133-169. *A Questão Ambiental:cenários de pesquisa*. NEPAM/UNICAMP, Campinas.

- JACOBI, P. 1996a.- “Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida: um registro necessário”. *Revista Proposta*, vol. 67:27-33. FASE, Rio de Janeiro.
- JACOBI, P. 1996b.- “Transformações do Estado Contemporâneo e Educação”:41-56. BRUNO,L.(org.) *Educação e Trabalho no Capitalismo Contemporâneo*. Atlas, São Paulo.
- JACOBI, P. E TEIXEIRA, M.A. 1996.- *Orçamento Participativo: o caso de São Paulo (1989-1992), à luz das experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte*. CEDEC, São Paulo, mimeo, 31 pp.
- JELIN, E. 1994.- “Construir a Cidadania: Uma visão desde baixo”. *Revista LUA NOVA*, vol 33: 39-58. CEDEC, São Paulo.
- KOWARICK, L. e SINGER, A. 1993.- “A Gestão do PT em São Paulo”.*Revista Novos Estudos CEBRAP*, vol 35: 195-216. CEBRAP, São Paulo.
- LAURELL, A. 1995.- “A Nova Face da Política Social Mexicana” . *Revista LUA NOVA*, vol. 32:5-16. CEDEC, São Paulo.
- LEVY, E. 1995.- *Descentralização, Democracia e Eficiência na Gestão da Cidade Mundial*. Tese de Doutorado apresentada à FGV/EAESP, São Paulo.
- LOBO,T. 1995.- “Políticas sociais no Brasil: descentralização para mais equidade”: 31-58. VELLOSO, J. P., ALBUQUERQUE, R. e KNOOP, J. (coords.) *Políticas Sociais no Brasil: Descentralização, Eficiência e Equidade*. INAE/ILDES, Rio de Janeiro.
- MANDEL, L. – *Financiamento e Descentralização do Ensino fundamental : A Implantação do Fundef no Estado de São Paulo*. Dissertação de Mestrado, FE-USP, 1999.
- MASSOLO, A. 1988.- “Em direção às bases: descentralização e município”. *Revista Espaço e Debates*, vol.24:40-54. NERU, São Paulo.
- MÉDICI, A. e OLIVEIRA, F. 1991.-” A Política de Saúde no Brasil: subsídios para uma reforma”. *Documento de Política 3*. IPEA, Brasília.
- MÉDICI, A.1995.- “Saúde: modelos de gestão descentralizada: alternativas para o Brasil”:91-148. VELLOSO, J. P.; ALBUQUERQUE, R. e KNOOP, J.(Coords.)



*Política Social no Brasil: Descentralização, Eficiência e Eqüidade*. INAE/ILDES, Rio de Janeiro.

MELLO, D.1991.- “Descentralização,papel dos governos locais no processo de desenvolvimento nacional e recursos financeiros necessários para que os governos locais possam cumprir seu papel”. *Revista de Administração Pública*, vol.25(4). FGV, Rio de Janeiro.

MELLO, G. 1992.- “Autonomia da Escola: possibilidades,limites e condições”: 175-207. GOMES,C. e SOBRINHO, J.A.(orgs.) *Qualidade, Eficiência e Eqüidade na Educação Básica*. IPEA, Brasília.

MELLO, G. 1994.- *Cidadania e Competitividade*. Editora Cortez, São Paulo.

MELLO, M. 1995.- “Ingovernabilidade: desagregando o argumento”:23-48. VALLADARES, L. e COELHO, M. *Governabilidade e Pobreza no Brasil*. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro.

MELO, M. 1996- Crise Federativa, Guerra Fiscal e Hobbesianismo Municipal: efeitos perversos da descentralização? *O Novo Município: economia e política local*, Revista São Paulo em Perspectiva nº 3 volume 10. Fundação SEADE, São Paulo.

MELUCCI, A. 1994.- “Movimentos sociais, renovação cultural e o papel do conhecimento”. Entrevista feita por Avritzer, L. e Lyyra, T. *Revista Novos Estudos CEBRAP*, vol. 40:152-166. CEBRAP, São Paulo.

MERINO, M.(coord.) 1994. - *En Busca De La Democracia Municipal* . El Colegio de México, Ciudad de México.

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

NUNES, E. e BRAKARZ, J . 1993.- “Política Social de Reforma Fiscal: As Áreas de Educação e Saúde”. *Documento de Política*, vol.13. IPEA, Brasília.

OLIVEIRA, J.B. 1992.- “União, Estados e Municípios e o Sistema de Ensino Fundamental: atribuições e perspectivas”:123-158. GOMES,C. E SOBRINHO, J.A.(orgs.). *Qualidade, Eficiência e Eqüidade na Educação Básica*. IPEA, Brasília.

- PARO, V. 1995.- *Por Dentro da Escola Pública*. Xamã Editora , São Paulo.
- PAVIA, P. e OSPINA,C. 1992.- *Poder Local: realidade y utopia de la descentralización en Colombia*. Tercer Mundo Editores/Instituto de Estudios Políticos, Bogotá.
- PRETECEILLE, E. 1988.- *From centralization to decentralization: social restructuring and French Local Government*. Mimeo, CSU, Paris.
- PUTNAM, R. 1994. *Making Democracy Work*. Princeton University Press, New Jersey.
- RONDIN, J. 1985.- *La France en décentralization*. Fayard, Paris.
- SADER, E. 1988.- *Quando novos personagens entraram em cena*. Paz e Terra, São Paulo.
- SANTOS, B. 1996.- *Pela Mão De Alice*. Cortez Editora, São Paulo.
- SATO, A. 1993.- “Descentralização: um tema complexo”. *Textos para Discussão* 314. IPEA, Brasília.
- SATTERTHWAITE, D. (editor) 1999.- *Sustainable Cities*. Eathscan, London.
- SILVA, P.L. 1995.- “Descentralizaçãode políticas sociais: marco teórico e experiências internacional e brasileira”:15-30. VELLOSO, J. P.; ALBUQUERQUE, R. e KNOOP, J.(coords.). *Políticas Sociais no Brasil: Descentralização, Eficiência e Eqüidade*. INAE/ILDES, Rio de Janeiro.
- SMITH, B.C. 1985.- *Decentralization- The Territorial Dimension of the State*. George Allen and Unwin, London.
- SOBRINHO, J.A. e GOMES, C.(org.) 1992.- *Qualidade, Eficiência e Eqüidade na Educação Básica*. IPEA, Brasília.
- SOUZA, A. 1993.- “Crise de Estado e Descentralização Educacional no Brasil: Resistências, Inovações e Perspectivas”. *Revista Planejamento e Políticas Públicas*, vol. 10:1-32. IPEA, Brasília.
- SOUZA, A. 1995.- “Gestão da escola e qualidade da educação”:149-186. VELLOSO, J. P.; ALBUQUERQUE, R. e KNOOP, J.(coords.). *Políticas Sociais no Brasil: Descentralização, Eficiência e Eqüidade*. INAE/ILDES, Rio de Janeiro.

- SPINK, P. 1993.- “Descentralização: Luto ou luta?”: 65-89, in: FISCHER, T. (org.) *Poder Local: governo e cidadania*. Editora da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro.
- TANAKA, M. 1995. -” La participación política de los sectores populares en América Latina”. *Revista Mexicana de Sociología*, vol.3:41-66, Mexico.
- TELLES, V. 1994.- “Sociedade civil e a construção de espaços públicos “: 91-102, in: DAGNINO, E. (org.) *Anos 90: Política e Sociedade no Brasil*. Editora Brasiliense, São Paulo.
- THOENIG, J. 1992.- “La décentralisation dix ans après”. *Revue Pouvoirs*, vol. 60:5-16. PUF, Paris.
- TOBAR, F. 1991.- “O Conceito de Descentralização: Usos e Abusos”. *Revista Planejamento e Políticas Públicas*, vol.5:31-51. IPEA, Brasília.
- UTZIG, J.E. 1996.- “Notas sobre o governo do PT e Porto Alegre”. *Revista Novos Estudos*, vol.45:209-225. CEBRAP, São Paulo.
- WALKER, D. 1991.- “Descentralización, tendencias recientes y perspectivas desde un enfoque administrativo comparado”. *Revista Internacional de Ciencia Administrativa*. Madrid.
- WHITE, R. and WHITNEY, J. 1992. *Cities and the environment: an overview. Sustainable cities*. Boulder: Westview Press.
- WOLFE, A. e STIEFEL, M. 1994.- *A Voice for the Excluded -Popular Participation in Development : Utopia or Necessity?* UNRISD/Zen Books, Londres.
- WOLFE, M. 1991.- “Las múltiples facetas de la participación”. *Revista Pensamiento Iberoamericano*, vol 19: 352-361. ICI-CEPAL, Madrid.
- WORMS, J. 1982.- “Descentralización : un nuevo poder”. *Revista CEUMT*, vol.50. CEUMT, Madri.
- ZICCARDI, A.(coord.).-1995.- *La Tarea de Gobernar: Gobiernos Locales y Demandas Ciudadanas*. UNAM/Miguel Angel Porrúa, Mexico.

**Documentos consultados:**

Relatórios de Atividades da SLU –Anos 1996/1997. Superintendência de Limpeza Urbana, Belo Horizonte.

Publicações da SLU sobre Programas Institucionais- Reciclagem, Coleta Seletiva, Trabalho com Catadores. Belo Horizonte, 1992-1998.

Boletim Estatístico da SLU (1997-1998). SLU, Belo Horizonte.

Jornal Reciclando –SLU – números 1-16. SLU, Belo Horizonte.

Jornal Catando Notícias – números 1 e 2 /1997 e 1998. Belo Horizonte.

Convênio Prefeitura/ Mitra Metropolitana e ASMARE celebrado em 02/01/96.

Pesquisa de Opinião Pública e Demanda- Belo Horizonte- OP&M – Belo Horizonte, 1997.

Documentos da ASMARE sobre Estrutura de Funcionamento e Produção Mensal e Capitalização.

São Paulo (Município). Secretaria Municipal de Educação. Construindo a educação pública e popular. São Paulo: SME, vols. 1990/1991/1992.

São Paulo (Município). Secretaria Municipal de Educação. Aos que fazem a educação conosco em São Paulo. São Paulo: SME, 1989.

São Paulo (Município). Secretaria Municipal de Educação. Evolução da Rede Municipal de Ensino.

São Paulo (Município). Secretaria Municipal de Educação. Balanço Geral da SME. São Paulo: SME, 1992.

Relatórios de atividades das Secretarias Municipais de Educação - Santo André, Itu e Botucatu.

### **Entrevistas:**

1) na Superintendência de Limpeza Urbana, Belo Horizonte: Henrique Hargreaves- Superintendente da SLU; Mara Luisa Motta Alvim - Coordenadora do Projeto de Coleta Seletiva da SLU; Marcelo Marra - Coordenador Administrativo da ASMARE; Marco Tulio Edwirges - Assessor de Mobilização Social da SLU e Sônia Maria Dias – Coordenadora do Trabalho com Catadores da SLU.

2) com representantes da área de Ação Social e Direitos Humanos- Prefeitura de Belo Horizonte: Maria Caiafa- Coordenadora da CDHC/PBH; Simone Aparecida Albuquerque- Diretora do Departamento de Ação Social da SDS.

3) na ASMARE e Cáritas, Belo Horizonte: Anunciação das Dores Paulino de Souza - Catadora de Papel; Elcio de Faria Nóbrega - Mestre da Marcenaria; Eulália Pereira - Agente da Pastoral de Rua; Itamar Ferreira Ramos - Adolescente catador e aprendiz-marceneiro; José Aparecido Gonçalves - Coordenador da Pastoral de Rua; Luiz, Maria Braz dos Santos - Catadora de papel e Coordenadora da ASMARE; Maria Cristina dos Anjos da Conceição – Cáritas; Maria Cristina Bove - Agente da Pastoral de Rua; Arislane Nogueira - Catadora de Papel; Mauro Celso Fernandes - Adolescente catador e aprendiz-marceneiro e Silvia Paixão da Silva - Catadora de Papel.

