



Educação e Pesquisa

ISSN: 1517-9702

revedu@usp.br

Universidade de São Paulo

Brasil

Jacobi, Pedro Roberto  
Educação, ampliação da cidadania e participação  
Educação e Pesquisa, vol. 26, núm. 2, julio-diciembre, 2000, pp. 11-29  
Universidade de São Paulo  
São Paulo, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=29826202>

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

redalyc.org

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

# Educação, ampliação da cidadania e participação

Pedro Roberto Jacobi  
*Universidade de São Paulo*

## Resumo

Este artigo apresenta uma reflexão sobre educação e as possibilidades de ampliação da cidadania e da participação, considerando especialmente as condições em que está se construindo um espaço público no Brasil, assim como os alcances e limites do processo de consolidação de engenharias institucionais inovadoras na gestão da coisa pública.

Os dados foram colhidos em pesquisa realizada em quatro municípios paulistas: São Paulo, Santo André, Itu e Botucatu com a finalidade de examinar em que medida e de que forma se dá a participação na gestão da educação. Os resultados permitem avaliar as possibilidades e impossibilidades de viabilização de dinâmicas inovadoras na relação gestão local/população usuária. Dada a diversidade de formas de ação, foi possível analisar o papel dos diversos atores intervenientes, num contexto em que ainda convivem formas tradicionais de gestão e experiências inovadoras que começam a se legitimar aos olhos da população.

O argumento que está no centro da reflexão sustenta que a participação encontra-se estreitamente vinculada como processo de descentralização e pode ser um mecanismo essencial para a democratização do poder público, além de constituir 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.

O tema articulador tem em vista a participação popular na gestão pública e as transformações qualitativas na relação Estado/Sociedade Civil, consideradas como referência de um ponto de inflexão e reforço das políticas públicas centradas na ampliação da cidadania ativa.

## Palavras-chave

Política educacional – Participação – Gestão local – Cidadania.

Correspondência:  
Pedro R. Jacobi  
Faculdade de Educação  
Av. da Universidade, 308  
São Paulo, SP 05508-900  
e-mail: prjacobi@usp.br

## *Education, expansion of citizenship and participation*

Pedro Roberto Jacobi  
*Universidade de São Paulo*

### *Abstract*

*This article presents a reflection on education and the possibilities of the expansion of citizenship and participation, taking into account the conditions under which a public space is being built in Brazil, the reach and limits of the consolidation process of innovative institutional engineering in public management.*

*The empirical data were drawn from a research conducted in four cities in São Paulo State: São Paulo, Santo André, Itu, and Botucatu with the purpose of examining to what extent and in which ways the participation in the management of education occurs. The results allow assessing the possibilities and impossibilities of implementing innovative dynamics in the relationship between local management and community. Given the diversity of forms of action, it was possible to analyze the role of the different agents in a context where traditional forms of management still coexist with innovative experiences that begin to gain legitimacy under the eyes of the population.*

*The core argument of this reflection sustains that participation is closely linked to the process of decentralization, and it is an essential mechanism to the democratization of public authority. Besides, it constitutes a vital space for the strengthening of an active citizenship and the democratization process of the State action and its institutionalizing practices.*

*The articulating theme has in view the public participation in public management and the qualitative changes in the State/Society relationship, regarded as the reference of a turning point and reinforcement of public policies centered on the expansion of active citizenship.*

### *Correspondence:*

*Pedro Roberto Jacobi  
Faculdade de Educação  
Av. da Universidade, 308  
São Paulo, SP 05508-900  
e-mail: prjacobi@usp.br*

### *Keywords*

*Educational policy – Participation – Local management – Citizenship.*

Este artigo apresenta uma reflexão sobre os temas da participação e do controle social; da construção do espaço público nas relações entre poder público e Sociedade Civil; dos alcances e limites no processo de consolidação de engenharias institucionais inovadoras na gestão da coisa pública; e da cidadania.

A questão da participação e de suas múltiplas dimensões com particular ênfase na participação cidadina, na sua dimensão cotidiana e em seu impacto societal, é abordada segundo as teorias contemporâneas de Sociedade Civil, sobretudo aquelas que tratam do tema da redefinição das relações entre Estado e Sociedade Civil no Brasil.

Tendo como referência quatro estudos de caso, analisam-se os alcances e limites da participação na gestão da educação. A análise está baseada nos resultados de pesquisa sobre Descentralização, Participação e Democracia desenvolvida na Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo entre 1989 e 1994, com o apoio do CNPq. Realizada em quatro municípios paulistas – São Paulo, Santo André, Itu e Botucatu –, procurou investigar os alcances e limites de ações descentralizadoras, e a partir daí avaliar seu significado e conjecturar acerca das possibilidades e impossibilidades de viabilização de dinâmicas inovadoras na relação entre gestão local e população usuária, assim como sobre o seu impacto junto aos distintos setores sociais envolvidos durante o período 1989-1992. Sendo assim, é possível estabelecer elementos de comparação sobre o papel dos diferentes atores intervenientes, num contexto no qual ainda convivem as formas tradicionais de gestão e as experiências inovadoras que começam a se legitimar aos olhos da população.

O principal argumento desta reflexão está centrado na noção segundo a qual a participação está em estreita vinculação com o processo de descentralização e, por esta razão, é compreendida como um mecanismo essencial para a democratização do poder público, além

de criar 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. O tema articulador tem em vista a participação popular na gestão pública e as transformações qualitativas na relação entre Estado e Sociedade Civil, consideradas como referência de um ponto de inflexão e como reforço das políticas públicas centradas na ampliação da cidadania ativa.

Esta escolha decorre da necessidade 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 por meio da criação de instituições voltadas para a produção e reprodução de políticas públicas não controladas pelo Estado, mas com um caráter indutivo, fiscalizador e controlador sobre este.

O desafio, portanto, é o 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, o que permite abrir novos espaços de participação sociopolítica; 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.

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; e a indiferença e a subestimação, de outro; o que pouco contribui para a problematização dos complexos e diversificados processos em curso.

Existe, portanto, uma crescente necessidade de entender as ambigüidades dos processos sociais e os arranjos possíveis, 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 mantêm inalteradas as práticas tradicionalmente desenvolvidas.

## Refletindo sobre participação e democracia

### 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 de 1990 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 a espaços antes não ocupados, dentro de uma perspectiva de desenvolvimento da Sociedade Civil<sup>1</sup>, e de fortalecimento dos mecanismos democráticos. É também a garantia de que programas de compensação social – no contexto das políticas de ajuste estrutural e de liberalização da economia e de privatização do patrimônio do Estado – sejam executados de forma eficaz. Entretanto, o que se observa é que no geral as propostas participativas ainda permanecem mais no plano da retórica do que da prática.

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

A análise dos processos existentes está permeada pelos condicionantes da cultura política, tanto no Brasil como no resto dos países da América Latina, marcados por tradições estatistas, centralizadoras, patrimonialistas e, portanto, por padrões de relação clientelistas e

meritocráticas. Entretanto, estes condicionantes não têm sido necessariamente um fator impeditivo para a emergência de uma diversidade de formas de participação dos setores populares, embora entre estas haja aquelas que ainda se situam no escopo das práticas de contextos mais tradicionais e outras que 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 –, significa que a pensamos a partir de sua dimensão cotidiana e de seu impacto societal. Assim sendo, a participação pode assumir duas faces: a que coloca a sociedade em contato com o Estado, e a que reconcentra a participação 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 de direitos que transcendem os processos eleitorais e seus freqüentemente ambíguos e/ou contraditórios reflexos sobre a cidadania.

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 1980.

1. 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, p. 42).

No limiar do século XXI, as contradições em torno do uso dos conceitos se acentuaram, pois há a continuidade do uso de uma análise “dos processos de transformação social do fim do século XX com recurso a quadros conceituais desenvolvidos no século XIX e adequados aos processos sociais então em curso”, como bem viu Santos (1996, p. 243-245). A nossa reflexão também se apóia nos conceitos formulados por Arato e Cohen (1994), Avritzer (1993) e Habermas (1990), 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 desse ressurgimento e dos paradigmas em pauta. Ele toma primeiramente a 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, p. 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 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, que, por sua vez, se constituiriam nos atores que reagem à reificação e burocratização dos domínios de ação estruturados comunicativamente, em defesa da restauração das formas de solidariedade postas em risco pela racionalização sistêmica (Avritzer, 1993).

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 e o fortalecimento do tecido associacional, que potencializa a concretização da democracia no resto das esferas da vida social. Segundo Putnam (1994) as práticas sociais que constroem a cidadania podem constituir-se num espaço privilegiado para cultivar a responsabilidade pessoal, a obrigação mútua e a cooperação voluntária. As práticas sociais que são inerentes à cidadania relacionam-se com a solidariedade e com o equilíbrio de direitos e deveres. A ampliação da esfera pública coloca uma demanda à sociedade em termos tanto de obter uma maior influência sobre o Estado como de conhecer/estabelecer sua limitação, o que implica que a autonomia social supõe transcender as assimetrias na representação social, bem como modificar as relações sociais em favor de uma maior auto-organização social.

#### Redefinição das relações entre Estado e Sociedade Civil no Brasil

A redefinição das relações entre Estado e Sociedade Civil<sup>2</sup> no Brasil no final da década de 1970 implicou a constituição, com muitos percalços, de uma esfera societária autônoma. O surgimento da Sociedade Civil brasileira está indissolúvelmente vinculado não apenas à emergência de movimentos sociais, mas também ao “processo pelo qual atores sociais modernos e democráticos surgiram, adquiriram uma nova identidade democrática e passaram a pressionar o Estado e o sistema político a se adaptarem a uma nova concepção

2. 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).

acerca da moderna institucionalidade democrática" (Avritzer, 1994, p.290).

Os atores sociais que emergem na Sociedade Civil após 1970, à revelia do Estado, criaram novos espaços e formas de participação em face do poder público. Essas relações foram construídas 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, como 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, o que transformou as carências do seu entorno em práticas reivindicatórias.<sup>3</sup>

Outro aspecto que não pode ser posto de lado refere-se ao fato de as instituições da Sociedade Civil não representarem um todo monolítico, dada a complexidade da sociedade. Isso traz à tona as diferenças entre associações da Sociedade Civil e os grupos de interesse, o que permite destacar a participação popular e a conquista de direitos de cidadania.

Deve-se enfatizar também os impactos que as transformações do processo político mais amplo provocam na feição dos movimentos populares, na medida em que estes passam a ser reconhecidos cada vez mais como interlocutores válidos. No processo de diálogo com esses movimentos, o discurso dos órgãos públicos se transforma, incorporando paulatinamente as demandas da população, por exemplo às das comunidades de bairro que reivindicam acesso a serviços urbanos básicos. O Estado não vê mais os movimentos somente como seus

adversários, pois passa a legitimar suas reivindicações e as inscreve no campo dos direitos. Muitos movimentos apontam, a partir da repositição do coletivo, para uma participação original na gestão da coisa pública, na qual a representação não resume todo o esforço de organização, mas configura a parte de um processo por meio do qual 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 direito, que, relacionada diretamente com a ampliação do espaço de cidadania, dá lugar ao reconhecimento público das carências (Jacobi, 1990).

Com as mudanças político-institucionais que se dão a partir de 1983, os movimentos passam a enfrentar a tensão em face de sua institucionalização<sup>4</sup>, que acontece em razão da dúvida em participar ou não nos moldes da política institucional, que vai de encontro à defesa de um associativismo ingênuo e intransigente; dúvida também quanto ao visível perfil corporativista que tais movimentos acabam tomando, situação que decorre da ausência de critérios regulatórios que cortem transversalmente os grupos de interesse, garantindo a participação das diferenças.

3. Doimo (1995, p. 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.

4. Cardoso (*apud* Doimo, 1995, p. 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.

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>5</sup>

A realidade social deste fim de século apresenta um mosaico caótico, no qual também se inscreve o Brasil. A dimensão da cidadania 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. Além disso, da perspectiva da ordem democrática em constituição, o complexo processo de construção de cidadania 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.

As complexidades da extensão da cidadania no Brasil

No Brasil, a reflexão em torno da cidadania<sup>6</sup> se atém aos obstáculos à sua expansão, decorrentes da cultura política tradicional e das perspectivas da sua transformação.

A 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 o reconhecimento da complementaridade entre a representação política tradicional e a participação popular diretamente exercida (Benevides, 1991). Na dinâmica do

fortalecimento dos instrumentos jurídicos que tornam efetivos os direitos e deveres, a cidadania exige instituições, mediações e comportamentos próprios, e se constitui à medida que espaços sociais de lutas são criados e mediante a definição de instituições permanentes para a expressão política, tomadas como instrumentos para o aperfeiçoamento e fortalecimento da democracia participativa. A nova dimensão da cidadania inclui a constituição de cidadãos como sujeitos sociais ativos e, para a sociedade como um todo, um aprendizado de convivência com esses cidadãos emergentes que se recusam a permanecer nos lugares que lhes foram definidos social e culturalmente (Dagnino, 1994).

No Brasil, o modelo de gestão pública até o final da década de 1970 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. Tal processo se transforma significativamente a partir da crise do modelo existente e das mudanças no desenho político-institucional.

Na década de 1980, durante a crise econômica, muitos serviços que estavam na mão da União passaram para os governos subnacionais. E o que a experiência recente mostra é que tem havido uma utilização ineficaz dos recursos por parte dessas instâncias de poder.<sup>7</sup>

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

6. 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.

7. Apesar do aumento das transferências de recursos, a ausência de garantias e de critérios claros para 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.



Isto acaba por constituir um conjunto fragmentado e inorgânico de programas e projetos governamentais, que configuram um padrão altamente 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 a postura institucional de estimular a participação como um fator de substituição, que procura envolver cada vez mais e de forma mais direta os cidadãos na produção e/ou no gerenciamento dos serviços públicos.

A noção de participação popular está associada desde os anos 1960 ao debate internacional sobre o desenvolvimento (Wolfe, 1991). Teve maior repercussão na década de 1970, na ocasião em que se fortaleceram as propostas alternativas de desenvolvimento e se admitiu a incapacidade do Estado de controlá-lo e planificá-lo. O fato de o mesmo conceito e as práticas propostas serem utilizados por diferentes ideologias desperta dúvidas e desconfiças quanto aos resultados possíveis. De acordo com Wolfe, os diferentes atores do cenário de desenvolvimento conceberam a participação de diversas formas e promoveram distintas iniciativas participativas com perspectivas temporais e expectativas diferentes ou se opuseram a elas. Isto potencializa, segundo Cunill Grau (1991, p. 87), “uma carga valorativa de caráter positivo que a converte em plataforma de fácil uso para construir artificialmente consensos e legitimar desigualdades”.

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.

No contexto da transição pós-democrática no Brasil, e em virtude das pressões de uma Sociedade Civil mais ativa e mais organizada, foram sendo criados novos espaços públicos de interação, sobretudo de negociação. Nesse con-

texto a participação cidadã 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.

No Brasil, o tema das políticas sociais e o das desigualdades sociais devem ser analisados como elementos constitutivos 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, como 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, associada 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 em certo nível de institucionalização das relações Estado/Sociedade (Jacobi, 1990).

Isso abre a possibilidade de pensar a articulação entre a implementação de práticas descentralizadoras e uma engenharia institucional como o que concilia participação com heterogeneidade, formas mais ativas de representatividade que reforçam a reciprocidade em face da dimensão da 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 agen-

tes públicos e privados no marco de arranjos socioinstitucionais 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 têm acesso a ele. Trata-se de pensar o ordenamento das diferenças tendo em vista o questionamento sobre o papel do Estado como regulador da sociedade.

Por um lado, a participação é identificada com os argumentos da democratização que têm como referência o fortalecimento dos espaços de socialização, de descentralização do poder e de crescente autonomização das decisões, o que acaba, portanto, por enfatizar um papel mais autônomo dos sujeitos sociais. Por outro lado, a participação é vista a partir da criação de espaços e formas de articulação do Estado com os sujeitos sociais, que assim se configura em um instrumento de socialização da política, reforçando o seu papel como meio para realizar interesses e direitos sociais que demandam uma atuação pública (Cunill Grau, 1991).

O incentivo à participação no Brasil promovido 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, flexíveis e transparentes, que reconheçam os direitos dos cidadãos; bem como de reforçar laços de solidariedade, num contexto de pressão social e polarização política, que promovam uma cidadania ativa, que disponha, por seu turno, dos instrumentos para o questionamento permanente da ordem estabelecida.

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 interesses e concepções políti-

co-sociais daqueles no processo decisório.

As práticas participativas representam uma efetiva possibilidade de ampliação do espaço do público. A ampliação da esfera pública, reforçando a participação cidadã, potencializa a democratização da sociedade. Para isso torna-se importante que ocorra o que Bejarano (1994) denomina de *soma-positiva* entre Estado e Sociedade Civil, considerando-se que estes operam diferenciadamente. A fragilidade institucional que caracteriza o Estado e a Sociedade Civil na América Latina se explicita pela prevalência de uma dinâmica marcada pela apropriação privada do público e pela erosão da qualidade de cidadania.

Uma efetiva participação cidadã requer o que Cunill Grau (1998) denomina de princípios para o desenvolvimento da legitimidade democrática: a igualdade política, o pluralismo político, a deliberação e a solidariedade. Assim, pode se afirmar que, apesar de alguns avanços, uma participação cidadã associada a um projeto de ampliação da esfera pública depende da capacidade de cada sociedade de ampliar a institucionalidade pública, assim como de fortalecer a comunidade cívica (Putnam, 1994).

Um dos principais benefícios da participação das comunidades locais no planejamento, monitoramento e avaliação das políticas sociais é a possibilidade de ruptura gradual, que pode gerar o controle social do chamado espaço público (Navarro, 1999) e, quando bem-sucedido, produzir-se-á nas estruturas de poder local.

### Educação, descentralização e participação: reflexões em torno de quatro experiências

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. Isso ocorre, porque a existência do convênio por si só não garante a obtenção de recursos, pois representa apenas um repasse burocrático que, ao não ser cumprido, impede que esses municípios mantenham e garantam o atendimento de crianças em idade pré-escolar, pelas quais são responsáveis.

A falta de repasses de verbas estaduais e federais é a principal causa das dificuldades de atendimento das demandas, o que se configura como um alto grau de dependência do município em relação às transferências orçamentárias das outras esferas de poder. Isso reduz significativamente o alcance da descentralização que, em vez de gerar o fortalecimento do poder local, se transforma num processo de *prefeituraização*, que é, em suma, apenas a desconcentração dos serviços e atividades. Desse modo, esse processo tende a caracterizar-se mais como uma desconcentração administrativa do que uma descentralização política que viria a fortalecer o poder local.

Apesar de implementadas as Comissões de Educação em Botucatu e Itu, como principais instrumentos de acompanhamento, avaliação e reformulação das ações previstas nos convênios, elas não conseguem exercer suas funções, perdendo credibilidade junto à comunidade como instância articuladora, em virtude da falta de repasse de recursos da esfera estadual. Tais Comissões, portanto, têm um papel muito limitado, na medida em que suas demandas não têm repercussão junto à Secretaria Estadual, o que leva pouco a pouco a esvaziar suas funções.

Não se observa, portanto, o avanço de formas de cooperação entre o Estado e estes municípios que pudessem representar uma 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 de São Paulo o processo é diferente, na medida em que esse município é responsável por 33,3% da oferta de Ensino Fundamental e é o principal executor da educação pré-escolar. Por isso se estrutura diferentemente de municípios menores, mas, mesmo assim, se ressentem de uma contrapartida do Governo Estadual para que se viabilize 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, no entanto 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.

A descentralização praticamente não ocorre em Itu e Botucatu, pois, embora houvesse processos consultivos junto à população, as decisões são tomadas pelo Executivo, prevalecendo um processo de gestão centrado no peso do *partido que administra*. 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 demo-

cratização da gestão. A ênfase nestes eixos norteadores explicita uma postura de enfrentar o padrão clientelista predominante nas gestões anteriores, revertendo a expectativa da população, que na maioria das vezes espera resposta às suas demandas particulares.

A experiência de São Paulo, particularmente, se caracteriza por um programa de governo voltado para a participação da comunidade e para a descentralização, visando uma estratégia de ampliação de sua base social e política, a fim de consolidar uma forma de governar a cidade que reforce a cidadania ativa. A democratização da gestão para reorganizar a dinâmica de atuação do poder público está, por sua vez, consubstanciada em três princípios básicos: participação, descentralização e autonomia. Com base nestes princípios foram implementadas a democratização da gestão, a democratização do acesso e uma nova qualidade do ensino com resultados diferentes em virtude das resistências da própria máquina administrativa, e das dificuldades em estimular o engajamento dos atores envolvidos. Existiu um esforço significativo em viabilizar a reorganização territorial/administrativa e decisória a partir da implementação 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 – e no papel aglutinador dos Conselhos de Escolas e os Conselhos Regionais de Conselhos de Escolas (CRECES), no nível da unidade escolar, que funcionam como unidades deliberativas. A concepção dessa 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.

Apesar de a Administração desenvolver um enorme esforço para desmontar a lógica centralizadora da máquina administrativa, a re-

sistência de alguns setores a uma participação mais abrangente da população usuária dificulta a implementação generalizada dos Conselhos de Escola, observando-se variações entre regiões e escolas.

#### A participação e o controle público

Embora todos os municípios contemplem, de alguma forma, em seus programas de governo a participação social, as diferenças entre as gestões são muito significativas.

Em Itu e Botucatu o modelo da relação Executivo-Sociedade está centrado na figura do prefeito, que exerce um papel indutivo, ao qual 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 dessas administrações. O Executivo se constitui no espaço privilegiado das decisões e exerce uma função catalisadora pouco inovadora. A relação do prefeito com a população dos bairros por meio de canais informais reduz, significativamente, tanto o papel das vias institucionalizadas de participação direta na gestão pública como a intensificação da participação entendida como espaço público de exercício da cidadania e de efetiva democratização da gestão.

Os entraves institucionais geram imobilismo, inclusive da Sociedade Civil, que deixa de utilizar as Comissões Municipais, que são um espaço constitucionalmente outorgado, como fórum e como local de participação. Isso reduz, portanto, a capacidade de acompanhamento da gestão e as possibilidades de questionar a política implementada pelo prefeito.

Tanto em São Paulo como em Santo André, o ideário da gestão dá muita ênfase ao componente participativo. Em Santo André, a Administração privilegia o trabalho com a comunidade, entretanto, os canais de participação não foram plenamente imple-

mentados, e diversos Conselhos de Escola paritários tiveram um desempenho bastante discreto porque os funcionários resistiram a uma relação mais aberta com a comunidade. Apesar de a Administração ser permeável às demandas, podem ser feitas críticas sob dois focos: de um lado, existe a fragilidade da população em organizar-se para expressar suas demandas e interagir com a Administração; de outro, há os setores organizados que questionam a timidez do processo participativo e suas ambigüidades em certos momentos do processo decisório.

Em São Paulo, na gestão Luiza Erundina, embora não tivesse havido um projeto plenamente estruturado para viabilizar a participação popular nos diversos aspectos da Administração Municipal, é inegável que existiu vontade política para incorporar a participação da população nas diversas instâncias criadas para a tomada de decisões.<sup>8</sup>

O ponto de partida da gestão era o programa de governo apresentado na campanha, baseado numa proposta “democrática e popular de governo”, cujo compromisso era o 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 de nove milhões de habitantes num contexto marcado: 1) pelo desafio programático de concretizar uma necessária ruptura com os velhos padrões de se fazer política; 2) pela inovação da dinâmica político-administrativa; e 3) pelas tensões na delimitação de espaço entre a Administração e o partido.

A intenção inicial dessa gestão foi a 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. Tal proposta também resultou de uma concepção predominante nos setores populares mais

organizados, notadamente os da 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, criando um clima de hostilidade entre diversas forças sociais e o 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 provocou um foco de tensão entre a Administração e o partido, já que o sucesso das administrações petistas era fundamental para as estratégias eleitorais do partido. As tensões surgiram porque, enquanto o partido tentava interferir na gestão para que ela mostrasse resultados positivos devido ao contexto eleitoral, a prefeitura estava mais preocupada em acertar o passo no plano financeiro e administrativo, que beiravam o caos, por causa da perversa herança recebida da gestão Jânio Quadros.

Em São Paulo, a participação da sociedade foi um componente prioritário na democratização da gestão educacional, estimulando a comunidade a atuar como interlocutora privilegiada na gestão da política tanto no nível local como municipal, buscando reduzir, na medida do possível, os aspectos fisiológicos e paternalistas freqüentemente implícitos em projetos participativos. A dinamização das instâncias participativas, apesar da resistência do funcionalismo, possibilitou um avanço efetivo na autonomia administrativa, financeira e pedagógica das escolas, o que se pôde verificar pelas diferenças de decisões nas diversas regiões da cidade. O alcance da participação, apesar do estímulo da Administração, estava diretamente relacionado ao nível de mobilização, organização e pressão existentes

8. Segundo Couto (1995) a opção preferencial do PT era a instauração de formas de participação popular que lograssem substituir-se à barganha parlamentar.

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.

O desafio que estava posto era o de romper com as relações de poder existentes, valorizar e resgatar a noção de escola, acomodando a demanda e estimulando mecanismos de co-responsabilização da população na dinâmica da gestão, na medida em que estava em jogo o *protagonismo*, principalmente dos setores mais excluídos. Nesse sentido as ações dos Núcleos de Ação Educativa (NAEs) – voltados para a ampliação do nível de autonomia regional, a fim de possibilitar uma relação mais direta com a população – foram criticadas e questionadas, por causa das características de seu envolvimento com a comunidade educacional, que também resiste bastante à participação dos usuários numa lógica de planejamento compartilhada. Além disso o fato de a rede ser baseada numa lógica hierarquizada gerou dificuldades no nível organizacional. As resistências se centravam sobretudo por causa de velhos preconceitos, expressados por meio de questionamentos do corpo diretivo e docente sobre o caráter deliberativo do Conselho e sobre a descentralização do poder, o que demonstrava clara resistência da parte desses atores em abrir mão de seu 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, a fim de ampliar o nível de motivação e para possibilitar aos pais que colocassem suas idéias autonomamente. Entretanto, apenas os grupos mais organizados (que eram poucos) participaram mais ativamente, o que deixava algumas NAEs mais suscetíveis à manipulação, especialmente aquelas ainda presas às práticas mais verticalizadas do processo decisório. Nas regiões nas quais havia maior mobilização os resultados em termos de integração da

proposta de gestão participativa foram melhores. Porém, cabe ressaltar que, no geral, a participação estava muito vinculada à noção de utilidade/objetividade daquilo que era discutido e proposto, o que refletia as dificuldades em romper com a cultura política predominante, apesar do esforço da gestão em introduzir uma nova qualidade do trabalho na educação.

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 implementada no âmbito local, foram grandes as dificuldades para se institucionalizar a proposta. Vinculam-se as resistências corporativas à implementação de práticas participativas, sempre que vêm 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. Buscou-se garantir a capacidade de crítica e de intervenção, principalmente dos setores mais carentes e culturalmente excluídos mediante um processo pedagógico e informativo de base relacional, e viabilizar a capacidade de multiplicação e aproveitamento do potencial crítico e intervencionista no processo decisório dentro de uma lógica não cooptativa.

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 implementadas pela gestão do PT – centradas, como vimos, na democratização

das políticas públicas de corte social, como o fito de viabilizar a descentralização e levar à democratização ao aproximar o governo da população. Isso revela que a dimensão voluntarista é superada pela realidade dos fatos, sintoma da complexidade em se modificar uma cultura burocrática, clientelista e centralizadora baseada na cooptação. A falta de regulamentação de uma engenharia institucional descentralizada e participativa, pela gestão Erundina, na qual as forças progressistas tinham poder de decidir na Câmara Municipal, abriu um flanco favorável à retomada das práticas tradicionais pela gestão Paulo Maluf, que teve também maioria na Câmara, o que lhe permitiu desarticular as formas de participação inovadoras, que ainda não haviam se consolidado.

#### Participação e controle social na política pública de Educação

A iniciativa de abrir canais de participação cria espaço para um importante questionamento da relação entre Estado e Sociedade. Em primeiro lugar, estimula a comunidade, por intermédio de suas formas organizativas e representativas, a enfrentar as propostas de participação implementadas pela Administração, de acordo com a perspectiva de democratização e inovação da gestão pública. As dinâmicas de participação implementadas possibilitam um aumento do grau de informação sobre o funcionamento dos serviços e da Administração. Isso reforça a importância dessas comunidades como 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.

Na gestão Luiza Erundina, a experiência participativa não se deu sem contradições e ambigüidades. Frequentemente, diante da imprecisão existente quanto ao papel dos diversos atores intervenientes nas instâncias participati-

vas, ocorreu uma redução da eficácia da participação dos grupos menos contestadores. A institucionalização da participação é permeada de dificuldades decorrentes da heterogeneidade dos grupos comunitários e associativos, tornando mais complexos os problemas de representação, além de gerar tensões quanto aos critérios de escolha, acirrar a concorrência e trazendo à tona a pressão dos grupos organizados, o que vem a reforçar práticas neocorporativas.

A análise do caso de São Paulo mostra o desafio que se coloca para se garantir a eficácia e a continuidade de políticas públicas de caráter progressista. Mais do que isso, revela as dificuldades em reforçar os meios que visam envolver e manter o interesse da população e dimensionar adequadamente os arranjos institucionais. Tal descontinuidade reforça o argumento de 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 de sua gestão. Essa transformação requer a existência de uma Sociedade Civil organizada, diferenciada e adequadamente defendida, capaz de influenciar o Estado e que tenha condições de garantir a manutenção de direitos essenciais e de monitorar e influenciar os processos que se regulam pela lógica sistêmica (Araújo e Cohen, 1994). Mas também mostra que os processos são lentos e não necessariamente unidirecionais.

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 a 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 con-

figura como elemento determinante para a consolidação de sujeitos-cidadãos. Estes, portadores de direitos e deveres, devem defender com convicção a abertura de novos espaços de participação, que é um componente essencial de ruptura contra as estruturas que os mantêm excluídos uma vez que os mantêm dependentes de fórmulas tradicionais da vida política brasileira.

A efetiva participação da população nos processos decisórios, como é o caso do Orçamento Participativo,<sup>9</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 e respeitando sua autonomia e a auto-organização – como os setores desorganizados. O 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 notória experiência do Orçamento Participativo em Porto Alegre está diretamente vinculada à capacidade de a Administração local criar canais legítimos de participação e combinar elementos da democracia representativa e da democracia participativa. Trata-se de uma experiência que tem se multiplicado, tornando-se referência na adoção de processos participativos baseados no conceito de esfera pública não-estatal.<sup>10</sup> Nesse contexto, a participação adquire uma nova linguagem e uma prática de ruptura em relação ao corporativismo territorialmente determinado, com ênfase numa lógica presidida por uma abordagem universal da cidade,<sup>11</sup> provocando a redução das práticas clientelistas. 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).

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. As dimensões diferenciadas de participação mostram a necessidade de superar ou conviver com certos condicionantes sociopolíticos e culturais, visto que o salto qualitativo começa a ocorrer a partir de diferentes engenharias institucionais que “têm 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, p. 12). Isto também reforça a importância de pensar a participação como um método de governo (Borja, 1988) que pressupõe a realização de certas pré-condições necessárias à sua viabilização, dadas as características da cultura política brasileira.

9. 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 e Teixeira, 1996, p. 3-6).

10. O governo é um ator relevante no processo, entretanto opera segundo regras que a comunidade define e que ele aceita por meio de um pacto político (Utzig, 1996, p. 215).

11. A distribuição das obras emerge de uma relação contratual previamente estabelecida por meio 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, p. 24).



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 mediante a superação das assimetrias de informação e por meio da afirmação de uma nova cultura de direitos. Essas experiências que denominamos inovadoras fortalecem a capacidade de crítica e de interveniência dos setores de baixa renda mediante um processo pedagógico e informativo de base relacional e da capacidade de multiplicação e aproveitamento do potencial dos cidadãos no processo decisório dentro de uma lógica não cooptativa. Isso mostra que existem condições favoráveis para cidadanizar a política, deslocando seu eixo do âmbito estatal para o cidadão (Cunill Grau, 1998).

Entretanto, essas experiências, que inovam a 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>12</sup> A realidade brasileira é marcada por uma baixa institucionalização e pela inexpressiva mobilização da maioria da população, que não se dispõe a utilizar os instrumentos da democracia participativa nem mesmo a romper com o autoritarismo social que prevalece. Além disso, o fato de a maioria das organizações sociais serem ou relativamente frágeis ou extremamente especializadas, acaba por levá-las a estabelecer relações particularizadas e diretas com a administração pública local.

Os desafios para ampliar a participação estão intrinsecamente vinculados à predisposição dos governos locais em criar espaços públicos e plurais de articulação e participação, nos

quais os conflitos se tornam visíveis e as diferenças se confrontam, criando-se assim uma base constitutiva da legitimidade dos diversos interesses em jogo. Isso nos remete à necessidade de termos, como referência, uma engenharia institucional legítima aos olhos da população, que garanta espaços participativos transparentes e pluralistas, numa perspectiva de busca de equidade e justiça social configurada pela articulação entre complexidade administrativa e democracia.

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 preocupado tanto com a garantia da qualidade de vida quanto com a ampliação dos direitos de cidadania. A questão que se coloca é sobre o papel do Estado como agente de controle ou de participação, notadamente quanto à criação de um ambiente propício à participação e capaz de mobilizar energias e recursos da sociedade, estimulando diversos tipos de parcerias entre poder público e instâncias privadas e de garantir implementação de políticas que privilegiem um estreito relacionamento entre equidade e participação (Wolfe e Stieffe, 1994). O pressuposto desta abordagem é a possibilidade de pensar a Sociedade Civil na busca de superação de uma participação residual, assumindo uma nova dimensão configurada, como querem Avritzer e Azevedo (1994, p. 14), “na possibilidade de se transformar aquilo que é uma indissociável tensão numa relação produtiva”.

Entretanto a participação tem limites e isto significa que não existe panacéia participativa, por meio da qual todos os problemas dos cidadãos excluídos do acesso aos serviços públicos seriam resolvidos. Todavia, é uma

12. 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.

possibilidade concreta mediante a qual podem ser criadas condições para atingir uma equanimidade na sua distribuição (Jacobi, 1990). As experiências apresentadas explicitam a existência de um potencial de ruptura em torno da distância quase sempre presente entre o poder centralizado e as realidades sociais mutantes e heterogêneas.

Isso põe em evidência os limites dos mecanismos existentes – formais, verticais, corporativos e clientelistas –, construídos para dificultar a participação dos cidadãos nos assuntos públicos. Esses limites foram superados, ao menos em parte, por aquelas administrações municipais que assumiram o risco de abrir canais de interação com os movimentos sociais organizados e com os novos atores políticos. Setores estes da sociedade que questionam práticas tuteladas e buscam consolidar de forma partilhada novas formas de representação, organização e cooperação. Nesse sentido, e por causa da extrema urgência em atender as múltiplas demandas sociais dos setores mais excluídos, a participação se fortalece por intermédio do estímulo às práticas dialógicas permanentes, baseadas em regras de reciprocidade e de transformação sociocultural que vão de encontro à dinâmica assimétrica que caracteriza as relações entre Estado e Sociedade no Brasil.

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 concretizaria principalmente pela presença crescente de uma pluralidade de atores que, por meio 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 pré-condições básicas para institucionalizar o controle social.

Mas o momento atual exige sempre lembrar que a luta por cidadania, um processo ainda inacabado no Brasil, corre sérios riscos de fragilizar-se num contexto marcado pela desordem provocada pela globalização. Assim, a necessidade de fortalecer a participação cidadã se confronta com uma realidade dada pela existência de cidadanias cada vez mais restritas e diferenciadas, principalmente pela não resolução das graves desigualdades sociais que caracterizam a séculos a nossa sociedade.

A consolidação de práticas participativas que potencializam conquistas materiais para os desiguais dentre os desiguais mostra os alcances que a criação de um espaço público não-estatal pode promover quando se transforma em arena democrática de negociação entre o Estado e Sociedade, como principal pressuposto para a governabilidade e legitimidade.

## Referências bibliográficas

- ARATO, A. e COHEN, J. Sociedade civil e teoria social. In: AVRITZER, L. *Sociedade civil e democratização*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.
- AVRITZER, L. Além da dicotomia Estado/ mercado. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, vol.36, p. 213-222, 1993.
- AVRITZER, L. Modelos de Sociedade Civil: uma análise da especificidade do caso brasileiro. In: AVRITZER, L. *Sociedade civil e democratização*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.
- AVRITZER, L. e AZEVEDO, S. A política do orçamento participativo: formas de relacionamento entre Estado e sociedade civil. In: XVII ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, Caxambu, Minas Gerais, 1994. (mimeo.).
- AZEVEDO, S. Planejamento, cidade e democracia: reflexões sobre o papel dos governos locais nos anos 90. In: DINIZ, E.; LOPES, J.S. e PRANDI, R. (orgs.). *O Brasil no rastro da crise*. São Paulo: ANPOCS/Hucitec, 1994.
- BECK, U. *Risk society: towards a new modernity*. Londres: SAGE, 1992.
- \_\_\_\_\_. The reinvention of politics: towards a theory of reflexive modernization. In: BECK, U.; GIDDENS, A. ; LASH, S. *Reflexive modernization*. Cambridge: Polity Press, 1994.
- BEJARANO, A. Recuperar el Estado para fortalecer la democracia. *Análisis Político*. Bogotá, n. 22, p. 143-157, 1994.
- BENEVIDES, M. V. *Cidadania ativa*. São Paulo: Ática, 1991.
- BOBBIO, N. *Estado, governo, sociedade*. São Paulo: Paz e Terra, 1987.
- BORJA, J. *Estado y ciudad*. Barcelona: PPU, 1988.
- BRESSER PEREIRA, L.C. e CUNILL GRAU, N. (orgs.). *O público não-estatal na reforma do Estado*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas/CLAD, 1999.
- COSTA, S. Esfera pública, sociedade civil e movimentos sociais no Brasil. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, vol 38, p.38-52, 1994.
- COUTO, C. *O desafio de ser governo: o PT na prefeitura de São Paulo*. São Paulo: Paz e Terra, 1995.
- CUNILL GRAU, N. *Participación ciudadana*. Caracas: CLAD, 1991.
- \_\_\_\_\_. *Repensando o público através da sociedade*. Rio de Janeiro: Revan/ENAP, 1998.
- DAGNINO, E. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In: DAGNINO, E. (org.) *Política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994.
- DOIMO, A. *A vez e a voz do popular*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1995.
- GADOTTI, M. e JACOBI, P. Participação e descentralização: a experiência educacional de São Paulo na gestão Luiza Erundina. In: *Anuário da Educação - 1994*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, p. 237-260, 1994.
- HABERMAS, J. Soberania popular como procedimento: um conceito normativo de espaço público. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, v.26, p. 100-113, 1990.
- HELD, D. *Models of democracy*. Stanford, CA: Stanford University Press, 1987.
- JACOBI, P. Descentralização municipal e participação dos cidadãos: apontamentos para o debate. *Lua Nova*, São Paulo, v. 20, p. 121-144, 1990.
- \_\_\_\_\_. Políticas públicas e alternativas de inovação da gestão municipal: o complexo caso da cidade de São Paulo. *Cadernos CEDEC*, São Paulo v.18, 1991.

- \_\_\_\_\_. Política educacional e participação. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 7, n.1, p. 118-127. Fundação SEADE, 1993.
- \_\_\_\_\_. Alcances e limites de governos locais progressistas no Brasil: as prefeituras petistas. *Cadernos do CEAS*, Salvador, v. 152, p. 11-31, 1994.
- JACOBI, P. ; TEIXEIRA, M.A. *Orçamento participativo: o caso de São Paulo (1989-1992)*, à luz das experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte. São Paulo: CEDEC, 1996. (mimeo.).
- JELIN, E. Construir a cidadania: uma visão desde baixo. *Lua Nova*, São Paulo, vol. 33, p. 39-58, 1994.
- NAVARRO, Z. Democracia e controle social de fundos públicos: o caso do orçamento participativo de Porto Alegre (Brasil). In: BRESSER PEREIRA, L.C. e CUNILL GRAU (orgs.). *O Público não-estatal na reforma do Estado*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas/CLAD, 1999.
- PUTNAM, R. *Making democracy work*. New Jersey: Princeton University Press, 1994.
- SANTOS, B. *Pela mão de Alice*. São Paulo: Cortez, 1996.
- UTZIG, J. Notas sobre o governo do PT em Porto Alegre. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, v. 45, p.209-225, 1996.
- WOLFE, M. e STIEFEL, M. *A Voice for the excluded - popular participation in development: utopia or necessity?* Londres: UNRISD/Zen Books, 1994.
- WOLFE, M. Las múltiples facetas de la participación. *Pensamiento latinoamericano*, Madrid, v. 19, p. 352-361, ICI-CEPAL, 1991.

*Recebido em 03.10.00*  
*Aprovado em 05.04.01*

**Pedro Roberto Jacobi** é professor associado da Faculdade de Educação da USP. Economista e sociólogo pela USP, mestre em planejamento urbano e regional e doutor em sociologia.