

PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA E POLÍTICA EDUCACIONAL EM BELÉM: AS LIÇÕES QUE VÊM DO PODER LOCAL¹

Maria Gorete Rodrigues Cardoso Guedes² (UFPA)

GT 05 - Estado e Política Educacional

INTRODUÇÃO

O novo papel que os municípios vêm assumindo na gestão das políticas públicas a partir dos anos de 1980 tem proporcionado um gradativo fortalecimento do poder público local e favorecido a inovação e qualificação dessas políticas em vários municípios brasileiros. As experiências mais inovadoras e de maior destaque na área das políticas públicas sociais, nos últimos anos, têm surgido no contexto de gestões municipais assumidas por partidos progressistas, sobretudo, nos municípios-capitais³.

Na área educacional, os governos que ascenderam ao poder por meio de alianças entre partidos progressistas a partir da primeira eleição direta de prefeitos em 1985, transformaram algumas gestões municipais num grande e rico laboratório de experiências educacionais críticas e inovadoras, onde a centralidade colocada na educação não se dá apenas no sentido de utilizá-la como recurso de promoção do desenvolvimento econômico, mas como estratégia política de formação da cidadania crítica e da inclusão social dos segmentos historicamente excluídos do usufruto dos bens e saberes culturais e científicos produzidos pela humanidade.

Algumas experiências educativas construídas no seio de administrações progressistas, mais especificamente do Partido dos Trabalhadores (PT) em importantes capitais brasileiras, deram origem a projetos que hoje são tidos como referência nacional no âmbito das políticas públicas educacionais. Entre esses projetos destacamos a Escola Cidadã em Porto Alegre, a Escola Plural em Belo Horizonte e a Escola Cabana em Belém. O que parece fazer a diferença nessas administrações e contribuir para a legitimação das suas experiências de gestão democrática é, sobretudo, o estabelecimento de uma nova relação entre Estado e sociedade civil, baseada nos princípios de democracia, participação popular e controle social. Nesses exemplos, o planejamento, execução e fiscalização das políticas educacionais têm deixado de ser competência única e exclusiva do Estado, passando a configurar-se como uma tarefa dividida com a comunidade educativa e outros segmentos sociais interessados e atingidos pelos efeitos dessas políticas.

No contexto das gestões citadas, a divisão de competências entre Estado e sociedade no desenvolvimento da política educacional, ao contrário daquilo que é defendido pelo neoliberalismo como princípio de descentralização e participação, não significa pura e simplesmente a transferência das responsabilidades do Estado para a sociedade civil no que se refere à execução e financiamento das políticas educacionais, mas significa, antes de tudo, envolver a sociedade no debate sobre os problemas educacionais do município, aproveitando a experiência e conhecimento dos movimentos sociais, dos educadores e da comunidade escolar para formular um projeto educativo mais coerente com a realidade local e que apresente

¹ Artigo Apresentado ao Curso de Mestrado Acadêmico em Educação da UFPA, na Disciplina Educação Brasileira

² Especialista em Gestão de Sistemas e Unidades Educacionais pela UFPA e Mestranda no Programa de Pós-graduação em Educação do Centro de Educação da UFPA, Linha de Políticas Públicas.
E-mail: gorete.bel@ig.com.br

³ Sobre o assunto, consultar SOARES, José Arlindo e CACCIA-BAVA, Silvio (2002), na obra **Os desafios da gestão municipal democrática**. Esta obra consta de análises de experiências de gestão democrática realizadas nas cidades de Fortaleza, Recife, Santos e Porto Alegre no período de 1993 a 1996. Consultar ainda FACHIN, Roberto Costa e CHANLAT, Alain (1998), sobre experiências de governos municipais na América Latina.

maiores possibilidades de sustentabilidade. Aproximar a administração pública dos cidadãos que habitam a cidade e permitir que esses assumam o papel de sujeitos na construção de sua história são condições fundamentais para a construção de um projeto social sustentável e para a universalização da cidadania.

Tomando como foco de análise a experiência de gestão democrática da política educacional na administração municipal da cidade de Belém, este artigo tem como objetivo discutir a importância da institucionalização dos canais de participação democrática na formulação, implementação e controle da política educacional do município durante a administração petista, no período de 1997 a 2003. Ao longo desses anos, a cidade tem experimentando um processo de construção coletiva da sua política educacional, aonde o projeto político pedagógico da rede municipal vem se delineando a partir de um amplo debate com a comunidade educacional por meio de algumas instâncias de participação democrática como fóruns, conferência, congressos. Nesses espaços têm-se exercitado o princípio da democracia direta dando voz aos educadores, pais e alunos no processo de decisão sobre os rumos da educação no município.

Esses espaços deliberativos da política educacional no município de Belém têm contado com a presença de milhares de pessoas e aprovado várias medidas que hoje se tenta implementar com o propósito de consolidar no município uma educação pública, gratuita, inclusiva e de qualidade social. Uma educação que coloque os conhecimentos escolares e as práticas educativas a serviço da transformação social e da emancipação dos homens e mulheres, meninos e meninas das classes populares. Uma educação que respeite a diversidade de cultura, gênero e etnia, que valorize os profissionais da educação, que não garanta somente o acesso, mas permanência com sucesso dos educando na escola, que substitua a cultura do autoritarismo pela cultura da gestão democrática. Enfim, uma educação que forme os sujeitos para o pleno exercício da cidadania crítica.

Para desenvolver a discussão sobre a participação democrática no processo de planejamento da política educacional no município de Belém, o procedimento metodológico utilizado na elaboração desse artigo foi a pesquisa bibliográfica e a análise de alguns documentos oficiais do Sistema Municipal de Ensino que sistematizam as diretrizes do projeto educacional do município. Pela natureza das fontes consultadas, é válido esclarecer que as nossas inferências incidem apenas sobre as orientações constantes nos documentos consultados, não sendo possível desenvolver nenhuma análise de cunho mais empírico.

O presente artigo está organizado em três seções: na primeira, realizar-se-á a uma caracterização do contexto de redemocratização no Brasil a partir dos anos de 1980 e a repercussão desse processo para reconfiguração da política local e gestão das políticas públicas municipais; a segunda seção trata da questão da descentralização da educação no contexto da Constituição Federal de 1988 e dos significados que a participação vai assumindo ao longo dos anos e 1990, tanto no âmbito do projeto educacional colocado em prática pelo governo federal e que conseguiu tornar-se hegemônico em âmbito nacional, quanto no projeto contra-hegemônico da gestão petista em Belém, este fundamentado no princípio de radicalização da participação popular e controle social do Estado; finalmente na terceira seção, segue-se uma análise da experiência de gestão democrática da educação em Belém e da institucionalização dos canais de participação popular na definição e controle da política educacional do município.

REDEMOCRATIZAÇÃO E PODER LOCAL

O protagonismo dos governos municipais na gestão de políticas públicas que visem o desenvolvimento econômico, social e cultural das cidades é fato recente na história das municipalidades no Brasil. O grande marco das mudanças processadas no papel político que

os municípios vêm assumindo na nova configuração do sistema federativo brasileiro é o processo de redemocratização e descentralização introduzido no país a partir dos anos de 1980. Nesse contexto, dois fatos podem ser considerados determinantes para o fortalecimento do poder político local em nível municipal. Um é a realização de eleições diretas de prefeitos a partir de 1985 e o outro e o outro consiste na promulgação da Constituição de 1988.

Até a metade dos anos de 1980 o tipo de relação que prevaleceu entre o governo central e os governos subnacionais como consequência da política adotada pelo regime militar, que vigorou no Brasil entre os anos de 1964 a 1985, se caracterizou pelo autoritarismo e centralismo por parte do governo federal no trato das grandes questões nacionais.

No que tange à gestão das políticas sociais durante o período ditatorial, estados e municípios não dispunham de muita autonomia para tomar decisões ou formular políticas próprias de enfrentamento dos problemas sociais que historicamente sempre comprometeram a qualidade de vida e dignidade do povo brasileiro, e que em decorrência do modelo de desenvolvimento econômico adotado pelo regime militar só fizeram se agravar nos anos de ditadura, aumentando ainda mais o índice de pobreza da população e as desigualdades entre os grupos sociais; tampouco dispunham de recursos suficientes para implementá-las. Restringindo-se à execução de alguns serviços e programas que não podem ser considerados exatamente como políticas, mas ações pulverizadas de alguns governantes que se apropriavam dos recursos públicos com intenções mais eleitoreiras do que propriamente sociais. Portanto era comum que essas ações tendessem à descontinuidade e ao desperdício dos recursos.

Ao se referir à centralização exercida pelo governo federal no desenvolvimento das políticas sociais até antes da Constituição de 1988 COHN, chama atenção para o tratamento da questão na Constituição Federal de 1969, forjada durante o regime militar e que apresenta:

a concentração absoluta de poderes e recursos financeiros nas instituições federais, definindo atribuições e competências residuais para o nível estadual, enquanto para os municípios define somente atribuições de interesse local específicos. Como consequência essa centralização no âmbito da esfera federal, nos setores sociais resulta a delimitação de competências das esferas subnacionais como restrita a execução e prestação de alguns serviços (2002, p:151-152).

A orientação para a atuação dos municípios na gestão das políticas públicas será alterada substancialmente a partir Constituição Federal de 1988, quando pela primeira vez no Brasil o município fora reconhecido como um ente federado autônomo e passou a se relacionar com estados e União num mesmo nível de hierarquia, dispondo, também de maior dotação orçamentária para implementar suas próprias políticas. Assim, como afirma COSTA:

Mesmo que a municipalização dos recursos nem sempre tenha sido proporcional à municipalização das responsabilidades, essa inflexão trouxe mudanças importantes no poder local, possibilitando, no âmbito da gestão subnacional, principalmente municipal, o surgimento de algumas das iniciativas mais inovadoras de administração pública da história recente do País (2003:40).

Sobre as mudanças que a Constituição de 1988 trouxe para o município com relação à descentralização das políticas educacionais, retornaremos mais a frente.

No que concerne ao restabelecimento da democracia, o movimento de contestação do regime autoritário tornou possível a institucionalização da redemocratização por meio de vários mecanismos que foram se constituindo no decorrer dos anos de 1980. Dentre eles merecem destaque: a eleição para governadores em 1982, o movimento pelas eleições diretas para Presidente da República em 1984, a eleição de prefeitos em 1985 e a promulgação da Constituição Cidadã em 1988. Todos esses acontecimentos foram de suma importância para o

restabelecimento da ordem democrática no país e para alterar a correlação de forças entre o grupo político hegemônico e as outras forças políticas silenciadas durante a ditadura militar. Com base em regras mais democráticas, o enfrentamento político passou a se dar num campo de disputa legalmente institucionalizado.

Já ao final da década de 1970, a crise do regime militar era perceptível. Muitos foram os fatores que concorreram para a sua queda: o agravamento da crise econômica, a inflação, os conflitos entre as diferentes facções militares, o enfraquecimento de suas antigas alianças, o desencanto de setores das classes médias, o movimento pela anistia, as greves operárias organizadas pelos sindicatos. Enfim, todos esses fatos tornaram as mudanças imperativas VIEIRA (2000), SHIROMA, MORES e EVANGELISTA (2002).

No campo da disputa política, outros atores puderam entrar em cena. Em consequência da atuação dos segmentos sociais organizados, começaram a surgir novos partidos políticos que iriam congregar, sob diferentes legendas, os interesses populares, a defesa dos direitos dos trabalhadores, a liberdade de expressão, a livre organização da sociedade civil. Entretanto, mesmo enfraquecido, o antigo regime manteve grande influência sobre as organizações partidárias. Assim, as eleições dos anos de 1980 foram disputadas por partidos de orientação mais progressista⁴ e democrática como o PT, PSB, PDT, PPS, PSDB⁵ e aqueles de orientação conservadora, que se mantinham fiéis às concepções e interesses dos governantes do período anterior, como PDS, PFL, PTB. Outro importante partido que também compõe esse cenário é o PMDB. No período ditatorial o PMDB funcionava como uma “oposição permitida” aos militares e congregava vários representantes de forças políticas críticas. Ainda hoje, apesar das ambigüidades que marcam a sua história, o partido se mantém com uma forte capacidade eleitoral. Em termos de governos municipais, a retomada da “soberania do voto” abriu novas possibilidades para que os partidos de orientação progressistas chegassem ao poder em importantes capitais brasileiras. Já na primeira eleição direta para prefeitos em 1985, candidatos de partidos oposicionistas saíram vencedores em várias capitais como Fortaleza, Recife, Rio de Janeiro, Curitiba e Porto Alegre SOARES e GONDIM (2002). O PMDB ganhou 19 das 23 prefeituras das capitais, SOUZA (1998).

Os resultados das eleições municipais de 1988 e 1992 apresentados por SOUZA (1998, p:35-37), com base em fontes do Tribunal Superior Eleitoral, demonstram que no pleito de 1988 houve um crescimento considerável dos partidos progressistas. Em 1992 o PSDB, PT, PDT e PSB elegeram juntos 61% dos prefeitos das capitais. Comparando os resultados das capitais e do país como um todo nas eleições de 1992, os partidos progressistas ganharam 54% dos votos nas capitais e 15% no interior. O crescimento político dos partidos progressistas nos municípios brasileiros se intensificou ainda mais durante os anos de 1990. O destaque maior é do PT que conseguiu se consolidar como governo em importantes capitais de médio e grande porte. Na cidade de Belém, o PT venceu as eleições em 1996 e se reelegeu em 2000. Provavelmente, as experiências das administrações locais do PT influenciaram o eleitorado nacional e em 2002 o partido elegeu o Presidente da República.

Esses números, além de demonstrarem o crescimento concreto dos partidos progressistas nos pleitos eleitorais nos períodos referenciados, podem servir também, como indicadores de algumas novas tendências que a presença de forças políticas mais combativas e democráticas tem trazido para o cenário da política local, sobretudo nas capitais, onde o nível de organização social tem demonstrado ser qualitativamente maior que nas cidades do

⁴ De acordo com SOUZA (1998) a denominação “progressista” é adotada para se referir àqueles partidos que se opõem a medidas autoritárias e que mostram, pelo seu desempenho, um compromisso genérico com o aumento dos direitos sociais e com o pluralismo político.

⁵ MOTTA (1999) fala da mudança ocorrida na orientação política do partido, considerando que no ato de sua fundação o partido tinha um perfil mais próximo à esquerda, mas no início dos anos 90 e principalmente com a ascensão de FHC foi incorporando posturas liberais.

interior. Nestas, é possível arriscar uma afirmação de que o que ainda prevalece é um tipo de relação clientelista e patrimonialista entre os políticos locais e os governos estaduais e nacional.

A seguir, destacamos algumas mudanças que governos de orientação progressistas estão trazendo para o cenário político local e que tem servido para colocar os governos municipais no centro do cenário político nacional:

- 1) as esferas políticas locais têm se mostrado mais abertas à incorporação de novas lideranças que passam a apresentar condições de competição em âmbito local mais favoráveis, o que dificilmente seria possível no nível centralizado do poder político nacional;
- 2) os governos locais têm proposto uma nova forma de relacionamento entre Estado, mercado e sociedade, procurando aliar desenvolvimento econômico sustentável e desenvolvimento social por via da implementação de políticas públicas mais integradas e eficientes tanto do ponto de vista econômico, quanto político SOUZA (2002);
- 3) valorização da participação e intervenção dos movimentos sociais na definição e fiscalização das políticas públicas no plano local;
- 4) combinação de democracia direta com democracia representativa na instituição de canais de participação da sociedade civil no debate sobre questões de interesse do bem estar coletivo;
- 5) ampliação da visão estratégica dos governos em termos político, administrativo e econômico;
- 6) substituição da postura meramente contestatória dos líderes políticos de esquerda por uma postura de dirigentes políticos inovadores e propositivos;
- 7) Maior protagonismo do poder local na gestão de políticas sociais, frente à retração do governo federal na área.

Se de um lado, as iniciativas acima citadas podem ser consideradas como conquistas de alguns governos locais para consolidar a ordem democrática no país, por outro, o modelo de descentralização administrativa e fiscal colocado em prática pelo Estado brasileiro nos últimos anos apresenta sérios constrangimentos aos municípios para o exercício de sua plena autonomia no campo das políticas sociais. Acaba por criar também, uma certa ambigüidade sobre o princípio de participação, sendo necessário haver uma precisa diferenciação entre o significado que este princípio assume na ideologia do Estado neoliberal e aquele defendido pelas forças mais críticas e progressistas.

DESCENTRALIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO

A sociedade brasileira durante toda a década 1980, esteve mobilizada em torno de movimentos sociais organizados na luta em prol do restabelecimento da democracia no país. Os segmentos sociais sem voz e sem poder de decisão clamavam pela ampliação dos seus direitos políticos e sociais. Nas diferentes áreas, as lideranças políticas, os trabalhadores organizados em entidades de classe, os movimentos populares e os partidos políticos saíram às ruas, invadiram praças, assembléias de sindicatos, universidades, órgãos públicos, empunhando suas bandeiras de luta e reivindicando maior participação e controle sobre as decisões e ações do Estado.

Na educação, essas bandeiras de luta cobriam um amplo espectro de reivindicações em torno do qual, segundo SHIROMA, MORES e EVANGELISTA (2002), foi possível formar um consenso nacional. Dentre as reivindicações dos educadores figuravam: a exigência de constituição de um sistema nacional de educação orgânico, a garantia da educação pública e gratuita como direito subjetivo e dever do Estado, a erradicação do analfabetismo e

universalização da escola pública, a elevação da qualidade da educação e melhoria dos equipamentos escolares, a valorização e qualificação dos profissionais da educação, a democratização da gestão dos órgãos públicos de administração do sistema educacional, a descentralização administrativa e pedagógica das unidades escolares, a gestão participativa nas escolas através de colegiados eleitos pela comunidade com poderes deliberativo e fiscalizador, a eleição direta para dirigentes escolares, a garantia de exclusividades de verbas públicas para a escola pública. Essas reivindicações citadas não esgotam os anseios da comunidade educacional, mas sintetizam os interesses políticos do campo crítico no momento.

A já citada vitória dos partidos de oposição nas primeiras eleições diretas para estados e municípios no decorrer dos anos de 1980, levou muitos governos locais a implementarem políticas educacionais que contemplassem essas reivindicações em maior ou menor grau. Mas a culminância do consenso produzido entre os educadores em torno das reivindicações da área educacional, se deu no movimento Constituinte, iniciado em 1987.

O Congresso Nacional Constituinte teve uma composição híbrida, composto na sua maioria por forças conservadoras e populistas. Mas mesmo que em minoria, forças progressistas também estiveram presentes, principalmente através dos Fóruns organizados pela sociedade civil que enviaram ao Congresso Constituinte as propostas discutidas pelas diferentes categorias de trabalhadores e pelos demais movimentos populares. No âmbito da educação, um importante movimento que articulou a participação dos educadores no processo de elaboração da nova Carta Magna foi o Fórum Nacional em Defesa do Ensino Público e Gratuito, criado em 1987. O resultado de toda essa mobilização foi a incorporação no texto constitucional de várias reivindicações pleiteadas pelo Fórum, como a consagração da educação como um direito público subjetivo (Art. 208, § 1º); o princípio da gestão democrática do ensino público (Art. 206, VI); o dever do Estado em prover creche e pré-escola às crianças de 0 a 6 anos de idade (Art. 208, IV); a oferta do ensino noturno regular (Art. 208, VI); o ensino fundamental obrigatório e gratuito, inclusive para aqueles que não tiveram acesso em idade própria (art. 208, I); o atendimento especializado aos portadores de deficiências (Art. 208, III).

No que se refere ao tema da descentralização administrativa e financeira da educação, este ultrapassa o âmbito do capítulo da educação e pode ser encontrado no título sobre a *Organização do Estado*, mais especificamente da *Organização Político-Administrativa* que reza que *A organização político-administrativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição* (Art. 18). Além dessa disposição, outras podem ser identificadas ainda, como relativas à questão da descentralização da educação, como a que se refere à competência do município de *manter, com cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental* (Art. 30, VI). No capítulo da Educação dois são os artigos que tratam do assunto: o primeiro escreve que *A União, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus respectivos sistemas de ensino* (Art. 211); o segundo *A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino* (Art. 212).

É possível afirmar que nas disposições sobre o tema da descentralização, a Constituição de 1988 possibilitou alguns avanços. O primeiro pode ser traduzido na autonomia atribuída aos municípios para a organização dos seus sistemas de ensino. Isso, de forma mais ampla, significa que o município pode construir seu projeto político pedagógico de forma autônoma, considerando as concepções e práticas que mais se afinam com seus propósitos políticos e com o projeto social pretendido; que pode exercitar a gestão

democrática nos órgãos e nas escolas do sistema (princípio reafirmado na Lei 9.394 de 1996, LDB), através da criação ou fortalecimento de canais de participação que envolva os sujeitos na definição da política educacional e da proposta pedagógica da escola, como é o caso dos conselhos escolares, com poderes deliberativo e de controle social; que pode regulamentar e normatizar as regras do seu sistema de ensino, respeitando as normas gerais, através dos Conselhos Municipais de Educação; que pode instituir outros mecanismos de participação, decisão e controle, como é o caso das Conferências e Congressos de Educação, que na cidade de Belém, já se consolidaram como instâncias máximas de deliberação da política educacional do município.

O segundo avanço diz respeito à vinculação fiscal definida no texto constitucional, diga-se de passagem, que a educação foi a única área que teve seus percentuais determinados, ainda que com a aprovação da Emenda Constitucional nº 14 de 1996 que instituiu o FUNDEF (Fundo de Desenvolvimento do Ensino e Valorização do Magistério), dos vinte e cinco por cento vinculados, setenta e cinco tenha que ser investido obrigatoriamente no Ensino Fundamental, enquanto que as outras etapas da educação básica foram penalizadas.

Se de um lado podemos enumerar algumas possibilidades trazidas pelas novas determinações legais da Constituição Federal e da LDB quanto à questão democratização da gestão da política educacional, por outro, podemos afirmar que a descentralização praticada pelo governo federal ao longo dos anos de 1990 foi mais fiel às orientações do neoliberalismo do que aos anseios da comunidade escolar de participar do planejamento e controle dessa política. Para os segmentos educacionais mais críticos, o entendimento é que na comunidade local os problemas podem ser melhor solucionados, visto que cada sistema de ensino e cada comunidade educativa apresenta especificidades e características políticas e culturais próprias, portanto, não é de se estranhar que as soluções homogêneas incorram facilmente no insucesso.

É necessário perceber também, que a concepção de descentralização discutida e reivindicada pelos movimentos democráticos como condição de transformação e desenvolvimento social, não é a mesma que orientou a reforma educacional protagonizada pelo governo federal nos anos de 1990 (e que ainda continua muito presente nas ações do atual governo federal nesse momento de transição política). A descentralização que vem sendo praticada pelo Estado brasileiro está muito mais voltada para a racionalização dos recursos financeiros e técnicos e para aliviar a sobrecarga de trabalho dos órgãos centrais de administração da política educativa, do que para fortalecer o poder das comunidades locais no processo decisório e no controle político da educação.

Logicamente, não podemos imaginar que processos democráticos possam se instalar sem a existência de conflitos e contradições. Dessa forma a questão da centralização e descentralização precisa ser compreendida como um *continuum* na política educacional brasileira. Enquanto se descentralizam certas coisas, centralizam-se outras. Grosso modo o que tem se descentralizado, é o gerenciamento dos poucos recursos e das responsabilidades do Estado na garantia da oferta de educação pública, gratuita e de qualidade e centralizado decisões sobre questões fundamentais como currículo, avaliação e financiamento. O processo de descentralização vem se constituindo cheio de avanços e recuos, pois assim como identificamos uma forte tendência de omissão do governo central no provimento de recursos para o desenvolvimento de políticas educacionais, assim como uma dificuldade de dialogar com a sociedade civil sobre questões importantes da pauta educacional hoje, também podemos identificar experiências em curso em algumas administrações municipais, onde os princípios de descentralização e participação estão sendo assumidos de forma mais radical. Uma dessas experiências está acontecendo na cidade de Belém, aonde desde 1997 a administração municipal vem trabalhando no sentido de fortalecer o poder popular e ampliar os canais de participação e controle social da educação.

Provavelmente a maior diferença que podemos assinalar entre o significado de participação que engendra as práticas democráticas na administração municipal em Belém e a participação proposta pelo Estado neoliberal, é que no primeiro caso, a maioria das decisões tomadas pela comunidade escolar nos diversos Fóruns, aonde a política educacional vem sendo debatida, foram de fato incorporadas pelo projeto da administração como diretrizes e regras do projeto educacional do município, como podemos confirmar a partir da análise de alguns documentos que sistematizam o projeto educacional do município e sobre os quais nos reportaremos mais adiante. Enquanto que em âmbito federal, a maioria dos fóruns realizados para debater a reforma educacional proposta pelo governo Fernando Henrique Cardoso no decorrer dos anos de 1990 não ultrapassaram o caráter de audiências públicas, onde os participantes dos movimentos e entidades de educadores, apesar das contestações apresentadas às propostas do governo, não tiveram grandes influências sobre a deliberação final das mesmas. Nesse caso o convite à participação se deu muito mais com a intenção de conseguir legitimidade para as propostas do governo, do que para dividir com a sociedade a autoria do projeto educacional. SHIROMA, MORES e EVANGELISTA (2002) dizem que *A estratégia do governo federal de envolver entidades de trabalhadores parece ter sido adequada para confundir e inibir movimentos organizados de resistência*. Essa atitude pôde ser percebida no processo de elaboração dos Parâmetros Curriculares Nacionais, das Diretrizes Curriculares para a Formação dos Professores da Educação Básica, do Plano Nacional e Educação, sancionado pelo governo, entre outros exemplos.

Ainda é oportuno dizer que além de buscar legitimidade para a proposta de reforma do governo o apelo à participação da sociedade, também foi feito com a intenção de transferir as responsabilidades do Estado para a sociedade civil através de programas de captação de recursos técnicos e financeiros destinados ao desenvolvimento do ensino, estabelecidos por meio de parcerias entre as escolas e as empresas privadas. Campanhas televisivas também procuravam atrair voluntários para a educação. Podemos citar como exemplo a Campanha “Amigos da Escola” que conclamava (ou conclama) a comunidade a prestar serviços voluntários nas escolas, preenchendo uma lacuna deixada pelo Estado.

A PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA NA DEFINIÇÃO DA POLÍTICA EDUCACIONAL NO MUNICÍPIO DE BELÉM

Talvez possamos dizer que um dos aspectos mais positivos da administração petista em Belém é a incorporação do princípio da democracia participativa como instrumento de democratização da gestão pública e de mudança da cultura política local, oportunizando a participação direta dos segmentos sociais na formulação e controle da ação do Estado. De acordo com Edimilson Rodrigues, prefeito de Belém desde 1997, ao se assumir a democracia direta como estratégia de ampliação dos espaços de decisão popular, não se tem a intenção de romper com a democracia representativa, mas sim conjugar os princípios de representatividade e participação direta para a consolidação da democracia e da transformação social RODRIGUES (2002:9). A conjugação desses dois princípios tem levado a gestão municipal, a criar e institucionalizar várias instâncias de participação popular que passam a ser incorporadas pela estrutura administrativa do governo.

Isso significa que além de fortalecer e legitimar os canais de participação já previstos pela Constituição Federal de 1988 e regulamentados nas Leis próprias de estados e municípios, como é o caso dos conselhos de educação, saúde, defesa da criança e do adolescente, assistência social, conselhos escolares, tem-se fomentado a criação de outros, a exemplo do Orçamento Participativo que hoje é posto em prática por várias administrações municipais progressistas - instância que submete à decisão popular o orçamento municipal para a execução de obras públicas; as Conferências Temáticas de caráter deliberativo, que têm

permitido aos segmentos sociais discutir e opinar sobre as políticas por especificidades de áreas; os demais Congressos e Fóruns. No exercício de consolidação das instâncias de participação democrática em Belém, o Orçamento Participativo evoluiu para o que se denomina, hoje, de Congresso da Cidade, instância máxima de deliberação popular que procura não somente discutir o orçamento público, mas as políticas públicas de forma mais ampla e integrada, considerando não somente seus aspectos de viabilidade técnica e financeira, mas a sua importância estratégica para superar a exclusão social e as desigualdades e injustiças sociais.

No que tange à política educacional, o exercício de participação democrática da comunidade escolar na definição do projeto político pedagógico do município por via das conferências e congressos pode ser conferido através de alguns documentos que sistematizam as deliberações desses fóruns dentre os quais destacamos: as Resoluções nº 006/2001 e nº 010/2001 do Conselho Municipal de Educação que regulamentam as regras da gestão democrática do sistema, instituindo a eleição direta para diretores e resignificando o papel dos conselhos escolares na gestão colegiada da escola; o documento intitulado “Escola Cabana: construindo uma educação popular” que sistematiza as deliberações da I Conferência Municipal de Educação realizada em 1998 quanto à organização do ensino fundamental em ciclos e os fundamentos do currículo e avaliação da aprendizagem na Escola Cabana; o Plano Municipal de Educação votado em plenária pública durante o I Congresso Municipal de Educação que apresenta as diretrizes e metas para a educação municipal nos próximos dez anos; O projeto de Lei que regulamenta o Sistema Municipal de Ensino, em substituição a lei nº 7.722/94, que depois de ter sido submetido à discussão em várias plenárias e Audiência Pública, também foi votado em plenária pública por ocasião do II Congresso Municipal de Educação, realizado em junho de 2004 ano e aguarda tramitação na Câmara de Vereadores para posterior aprovação.

Todos esses registros comprovam que a atitude do governo de conchamar a comunidade educacional para debater a educação no município não tem sido apenas para legitimar as decisões da elite governamental, mas ao instalar fóruns deliberativos onde essas matérias foram votadas diretamente pelos educadores, pais, alunos e demais segmentos envolvidos com a educação no município, se assume a radicalidade do princípio de participação democrática. À medida que os espaços de debates e disputas são ampliados e um número maior de pessoas participe é mais provável que as deliberações tomadas possam ser levadas a efeito pelos sujeitos na prática cotidiana.

Apesar de todo o processo participativo de construção da política educacional em Belém, não podemos afirmar que os avanços que a leitura dos documentos suscita foram incorporados consensualmente por todos os educadores. Todo processo democrático pressupõe continuidades e rupturas, nem todos os sujeitos defendem os mesmos preceitos. A resistência e a discordância fazem parte do jogo democrático. O que podemos afirmar de fato, sobre a experiência vivenciada na gestão da política educacional em Belém é que os avanços que por ventura tenham sido conquistados na perspectiva da democratização da educação pública escolar devem estar diretamente relacionados ao processo de democratização da sociedade de forma mais ampla, sendo que estas conquistas jamais serão alcançadas, apenas através de concessões das elites dominantes, nem mesmo pela delegação de governos considerados democráticos, mas somente através da ação organizada da sociedade civil. Mesmo num governo democrático é preciso que nos questionemos até que ponto as ações e medidas do Estado respeitam a autonomia dos movimentos sociais na parceria que se propõe estabelecer com esses segmentos.

A participação democrática, portanto, não é uma dádiva ou concessão das elites ou de alguns dirigentes municipais, mas sim uma conquista muito cara dos movimentos populares e o melhor antídoto para que não tenhamos de voltar às formas clientelistas e autoritárias, que

reinaram durante tanto tempo em nossa cidade e ainda permanecem em muitos locais deste país.

É importante ressaltar que são as classes populares e não as elites que dependem dos serviços públicos mantidos pela prefeitura, em especial na área da saúde, educação, assistência, etc. Portanto, a oferta ou não desses serviços e a qualidade dessa oferta interfere diretamente no direito do povo exercer sua cidadania, sendo que o grande desafio a ser enfrentado refere-se a questão de como aprofundar as formas de gestão democrática, enraizando estas práticas no cotidiano dos cidadãos. Nossa ousadia ao tentar responder a esses desafios pode nos levar a consolidar um projeto social em nível do local que possa servir como referência para outros municípios e esferas governamentais e contribuir efetivamente para a construção de uma outra cultura política no país.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse artigo procurou discutir a importância da participação democrática na definição e controle da política educacional no âmbito da administração do Partido dos Trabalhadores no município de Belém. Essa experiência é analisada no sentido de dar sustentação ao argumento de que no processo de fortalecimento do poder local, os governos progressistas têm se destacado na proposição de mecanismos democráticos de planejamento e controle das políticas educacionais, favorecendo o estabelecimento de uma nova relação entre Estado e sociedade, pautada em princípios mais democráticos com a intenção de superar o centralismo e autoritarismo na gestão da política educativa.

Ao longo do artigo, o processo de redemocratização e descentralização instalados no Brasil por volta dos anos de 1980, foram analisados como fatos determinantes para a recomposição das forças políticas locais e para as mudanças processadas no papel que os municípios vêm assumindo na gestão das políticas sociais a partir das primeiras eleições para prefeitos em 1985 e que terá sua maior culminância com a promulgação da Constituição Federal de 1988. Tanto no plano político quanto no institucional, esses acontecimentos são considerados determinantes para a reordenação do sistema federativo brasileiro e para o estabelecimento de uma nova relação entre governo local e governo nacional. O modelo predominante no período do regime militar começou ser alterado com base nas disposições legais da Constituição de 1988 que elevou o município ao *status* de ente federado, conferindo-lhe autonomia para a organização dos seus sistemas de ensino e gestão da sua política educacional.

Os princípios de descentralização e participação são analisados tanto a partir da ótica do Estado neoliberal quanto a partir da ótica de radicalização democrática defendida pela administração municipal de Belém. A grande diferença que se conclui existir nos dois sentidos de participação apresentados, é que no caso do governo federal no contexto da reforma educacional dos anos de 1990, o apelo à participação da sociedade se deu apenas para se alcançar a legitimidade das propostas do governo e de captar recursos técnicos e financeiros para o desenvolvimento do ensino. Por outro lado, na administração municipal analisada, a participação é exercida através de canais institucionalizados que se inserem na estrutura administrativa do governo e que confere aos atores educacionais o papel de sujeitos na elaboração, execução e controle da política educacional do município.

Uma outra conclusão é que a democracia não pode ser concebida como dádiva ou uma concessão dos governantes, mas esta é antes de tudo, um árduo processo de conquista da sociedade, perseguida ao longo de toda a história da humanidade.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 05 de outubro de 1988/obra coletiva de autoria da Editora Saraiva com a colaboração de Antonio Luiz de

Toledo Pinto, Márcia Cristina Vaz dos Santos Windt e Livia Céspedes. 31. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

COHN, Amélia. Os governos municipais e as políticas sociais. In SOARES, José Arlindo e CACCIA-BAVA, Silvio. **Os desafios da gestão municipal democrática**. 2ª edição. São Paulo: Cortez, 2002.

I CONGRESSO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. **Plano Municipal de Educação**. Belém: SEMEC/CME, 2003.

CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. **Resolução 006/2001-CME e Resolução 010/2001-CME**. Belém, 2001.

COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz. As mudanças na agenda das políticas no Brasil e os desafios da inovação: O caso das políticas de assistência social a infância e a adolescência. In CARVBALHO, Alisson [et al.] (orgs). **Políticas Públicas**. Belo Horizonte: Editora UFMG; Proex, 2002.

MOTTA, Rodrigo Pato Sá. **Introdução à história dos partidos políticos brasileiros**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

RODRIGUES, Edimilson [et al]. **Congresso da Cidade: Construindo o poder popular, reinventando o futuro**. Belém: Labor Editorial, 2002.

SINTEPP. Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Pará. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Lei 9.394, 23 de dezembro de 1996. Belém, 1997.

SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE BELÉM. **Escola Cabana: construindo uma educação democrática e popular**. **Caderno de Educação** nº 01. Belém, 1999.

SHIROMA, Eneida Oto; MORAES, Maria Célia M. de e EVANGELISTA, Olinda. **Política educacional**. 2ª edição. Rio de Janeiro: DP& A, 2002.

SOARES, José Arlindo e GONDIN, Linda. Novos modelos de gestão: lições que vêm do poder local. In SOARES, José Arlindo e CACCIA-BAVA, Silvio. **Os desafios da gestão municipal democrática**. 2ª edição. São Paulo: Cortez, 2002.

SOUZA, Celina. Dez anos de descentralização: a experiência dos municípios brasileiros. In FACHIN, Roberto Costa e CHANLAT, Alain. **Governo municipal na América Latina**. Porto Alegre: Sulina/Editora da Universidade/UFRGS, 1998.

VIEIRA, Sofia Lerche. **A política educacional em tempos de transição**. Brasília: Plano, 2000.