



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
CENTRO DE EDUCAÇÃO
MESTRADO ACADÊMICO EM EDUCAÇÃO

DEMOCRACIA E ELEIÇÃO DE DIRIGENTES ESCOLARES NO
SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO DE BELÉM: análises e perspectivas.

Maria Gorete Rodrigues Cardoso Guedes

BELÉM/PARÁ

2007



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
CENTRO DE EDUCAÇÃO
MESTRADO ACADÊMICO EM EDUCAÇÃO

DEMOCRACIA E ELEIÇÃO DE DIRIGENTES ESCOLARES NO
SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO DE BELÉM: análises e perspectivas.

Maria Gorete Rodrigues Cardoso Guedes

Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Universidade Federal do Pará, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Educação, Linha de Políticas Públicas, sob a orientação do Professor Dr. Orlando Nobre Bezerra de Souza.

BELÉM/PARÁ

2007

A todos os homens e mulheres, educadores e educadoras que por meio de seu trabalho cotidiano, de sua militância política e de suas idéias continuam a lutar em prol de uma sociedade mais justa, igualitária e democrática.

AGRADECIMENTOS

A construção deste trabalho não teria sido possível sem o inestimável apoio de professores e professoras, amigos e amigas, familiares e servidores dos órgãos onde realizamos a coleta dos dados documentais. Por isso, ao final desta jornada marcada por inseguranças, desafios, buscas intelectuais prazerosas, dúvidas e inquietações frutíferas, desejo expressar os meus agradecimentos:

Ao meu orientador Professor Doutor Orlando Bezerra Nobre de Souza, pelas suas contribuições sempre críticas e propositivas, pelas indicações de leituras e de percurso, pela paciência, apoio e consideração demonstrados em todos os momentos;

Aos Professores e Professoras do Curso de Mestrado Acadêmico em Educação do Centro de Educação da UFPA, que, pela sua persistência e dedicação, tornaram possível a realização do Programa;

À Professora Dr.^a Ney Cristina de Oliveira, pela disponibilidade e interesse que sempre demonstrou em contribuir para a qualificação e ao aperfeiçoamento da pesquisa;

À Professora Dr.^a Rosana Gemaque, pelas valiosas contribuições apresentadas por ocasião da banca de qualificação.

Às minhas filhas Maíra e Tiara, pelo apoio e incentivo transmitidos durante todo o percurso e à Maria Luiza, que nos últimos oito meses foi uma companheira, literalmente, inseparável;

À minha mãe Neidirce Rodrigues, e às minhas irmãs Rosa e Arilda pelo apoio em todas as horas;

Ao meu companheiro Luís Henrique pelo afeto e apoio incondicionais;

Às Bibliotecárias Lourdes — da SEMEC — e Marly Brito — da SEGEP — pelo interesse e disponibilidade em localizar os documentos solicitados, sem os quais a realização deste trabalho seria impossível;

Aos amigos Magali e Reginaldo, com quem pude contar em todas as horas e situações;

Aos amigos do mestrado Luís Felipe e Vanja, pessoas com quem dividi uma convivência solidária e carinhosa durante o curso.

À amiga Silvia Nádia pelas oportunidades profissionais e pela amizade oferecida ao longo de dez anos de convivência.

Aos colegas de trabalho e amigos/amigas da SEMEC e do Conselho Municipal de Educação, cujos nomes não especifico, para não incorrer na injustiça de esquecer alguém, pelas contribuições valiosas no campo da discussão teórica, pela parceria no trabalho cotidiano e pela convivência construtiva e solidária.

RESUMO

A pesquisa voltou-se para a investigação do processo de institucionalização da eleição direta de dirigentes escolares no Sistema Municipal de Ensino de Belém, como dimensão dos projetos políticos e pedagógicos engendrados pelas gestões municipais no período de 1993 a 2006. O objetivo foi analisar os avanços, limites e perspectivas das propostas de eleição de dirigentes, estabelecidas sob a ótica do plano das orientações formal-legais do sistema educacional. A orientação metodológica utilizada foi a da pesquisa bibliográfica e da análise documental. Através de um estudo pormenorizado dos principais documentos oficiais produzidos pelas administrações municipais, pretendeu-se identificar as intencionalidades políticas dos respectivos governos no período delimitado e caracterizar os seus respectivos projetos educacionais e propostas de eleição de dirigentes escolares, assim como perceber a concepção de democracia e gestão democrática inerente aos mesmos. Os resultados alcançados com a investigação nos levam a inferir que o processo de democratização da gestão escolar no SME, via a eleição de dirigentes escolares, não é algo acabado e definido, mas uma construção permanente, marcada por idas e vindas, recuos e avanços, que aponta para perspectivas e horizontes distintos e atinge os mais diferentes matizes ideológicos. Portanto, pode-se afirmar que a democracia escolar no SME não é, mas está sendo construída de acordo com as possibilidades e constrangimentos apresentados em cada momento histórico e com a capacidade dos atores educacionais de incorporar a institucionalidade democrática estabelecida.

Palavras-chave: Democracia — Participação — Escola — Educação.

ABSTRACT

The research was turned toward the inquiry of the institutionalization process of the direct election of pertaining to school controllers in the Municipal System of Education of Belém, as dimension of the projects pedagogical politicians and produced by the municipal managements in the period of 1993 the 2006. The objective was to analyze the advances, limits and perspectives of the proposals of election of controllers, established under the optics of the plan of the deed of division-legal orientations of the educational system. The used methodological orientation was of the bibliographical research and the documentary analysis. Through a detailed study of main official documents produced by the municipal administrations, it was intended to identify to the scienters politics of the respective governments in the delimited period and to characterize its respective educational projects and proposals of election of pertaining to school controllers, as well as perceiving the conception of democracy and inherent democratic management to the same ones. The results reached with the inquiry in take them to infer that the process of democratization of the pertaining to school management in the SME, saw the election of pertaining to school controllers, is not something finished and defined, but a permanent construction, marked for gone and comings, jibs and advances, that point with respect to distinct perspectives and horizons and reach the most different ideological shades. Therefore, it can be affirmed that the pertaining to school democracy in the SME is not, but is being constructed in accordance with to the possibilities and constaints presented at each historical moment and with the capacity of the educational actors to incorporate the established institucional democracy.

Keywords: Democracy —Participation — School — Education.

LISTA DE QUADROS

1. Modalidades de Provimento do Cargo/Função de Diretor de Escola Adotadas por Secretarias de Educação de Estados e Capitais Brasileiras.
2. Belém/Governo do Povo - Síntese das Marcas de Governo (1997-2000).
3. Belém/Governo do Povo - Eixos Temáticos do Congresso da Cidade (2001-2004).
4. Expansão da Matrícula na Rede Municipal de Ensino de Belém (1996-2002).
5. Organização dos Ciclos de Formação da Educação Infantil e do Ensino Fundamental na Rede Municipal de Ensino de Belém (1998).
6. Belém/Governo do Povo - Instâncias de Democratização do Planejamento e Gestão da Política Educacional (1997-2004).
7. Resumo das Normas para Eleição de Diretores na Rede Municipal de Ensino - Resolução 010/2001-CME.
8. Resumo comparativo das orientações legais do processo de escolha de dirigentes escolares vigentes no Sistema Municipal de Ensino de Belém, no período de 1994-2004.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

BM – Banco Mundial

CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e Caribe

CF – Constituição Federal

CME – Conselho Municipal de Educação

COFIS – Comissão de Fiscalização e Controle Social das Obras do Orçamento Participativo

COMDAC – Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente

CONED – Congresso Nacional de Educação

DABEL – Distrito Administrativo de Belém

DABEN – Distrito Administrativo do Benguí

DAENT – Distrito Administrativo do Entroncamento

DAGUA – Distrito Administrativo do Guamá

DAICO – Distrito Administrativo de Icoaraci

DAMOS – Distrito Administrativo de Mosqueiro

DAOUT – Distrito Administrativo de Outeiro

EJA – Educação de Jovens e Adultos

ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio

FBP – Frente Belém Popular

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FIDESA – Fundação Instituto para o Desenvolvimento da Amazônia

FMI – Fundo Monetário Internacional

FNDEP – Fórum Nacional de Defesa da Escola Pública

FPM – Fundo de Participação dos Municípios

FUNDEF – Fundo de Valorização do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMS – Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços

IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano

ISEBE – Instituto dos Educadores de Belém

ISEP – Instituto Superior de Educação do Pará

ISS – Imposto sobre Serviços

LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação

LOM – Lei Orgânica Municipal

MARE – Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado

MEC – Ministério da Educação e do Desporto

OP - Orçamento Participativo

ORELAC – Oficina Regional de Educação para a América Latina e o Caribe

PC do B – Partido Comunista do Brasil

PCB – Partido Comunista Brasileiro

PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola

PFL – Partido da Frente Liberal

PIB – Produto Interno Bruto

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PME – Plano Municipal de Educação

PNE – Plano Nacional de Educação

PNUD – Programa Nacional das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PPS – Partido Progressista Social

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PSTU – Partido Socialista dos Trabalhadores Unificados

PT – Partido dos Trabalhadores

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

RME – Rede Municipal de Ensino

SAEB – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica

SEDUC – Secretaria Estadual de Educação

SEGEP – Secretaria Municipal de Coordenação Geral do Planejamento e Gestão

SEMEC – Secretaria Municipal de Educação - Belém

SINTEPP – Sindicato dos Trabalhadores de Educação Pública do Pará

SME – Sistema Municipal de Ensino

UNAMA – Universidade da Amazônia

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
1. O tema e o objeto de pesquisa	14
2. Origem e delimitação do problema	18
3. Definição dos objetivos	21
4. Relevância do estudo	21
5. Considerações metodológicas	22
Um olhar sob o plano das orientações	22
Procedimentos técnicos de pesquisa	25
6. Resumo dos Capítulos	28
CAPÍTULO I	
DEMOCRACIA E GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO:	
HISTÓRIA E CONTEXTO	30
1. Um histórico das concepções democráticas	31
1.1 Representação e participação política nas origens da democracia liberal	31
1.2 A hegemonia da democracia representativa no século XX	39
1.3 Novos significados da participação democrática nos anos 80	45
2. Democracia e gestão educacional	51
2.1 Aspectos históricos da relação entre democracia e educação no Brasil	51
2.2 A luta nacional pela democratização da gestão escolar	55
2.3 Modelos de gestão em tensão	59
3. A eleição direta de dirigentes escolares	63
3.1 Formas usuais de escolha	65
3.2 Limites e avanços	70

CAPÍTULO II

A ELEIÇÃO DE DIRETORES COMO DIMENSÃO DOS PROGRAMAS

GOVERNAMENTAIS E DOS PROJETOS EDUCACIONAIS

IMPLEMENTADOS NO MUNICÍPIO DE BELÉM PERÍODO DE

1993 a 2004	75
1. O contexto geográfico e político da pesquisa	76
1.1 Caracterização geral do município	76
1.2 Configuração do poder político a partir dos anos de 1990	81
2. Os governos municipais e a política educacional em Belém	83
2.1 O governo Gueiros (1993-1996)	84
2.1.1 Intenções governamentais “Caminhos para Belém”	84
2.1.2 Política educacional “Caminhos da Educação”	88
2.1.3 Gestão escolar	100
2.1.4 Constituição de diretores	101
2.2 O governo Edmilson Rodrigues (1997-2004)	106
2.2.1 Intenções governamentais “Governo do Povo”	106
2.2.2 Política educacional “Escola Cabana”	116
2.2.3 Gestão escolar	139
2.2.4 Eleição direta de diretores	145

CAPÍTULO III

DEMOCRACIA E ELEIÇÃO DE DIRIGENTES ESCOLARES NO

SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO DE BELÉM: ANÁLISES E

PERSPECTIVAS	153
1. A questão democrática nos governos municipais (1993-2004)	154
2. Democracia e política educacional	165

3. Gestão democrática da escola	177
4. Eleição de diretores	180
5. Perspectivas atuais	190
APROXIMAÇÕES CONCLUSIVAS	198
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	205

INTRODUÇÃO

1. O tema e o objeto de estudo

Nas duas últimas décadas do século XX, o debate sobre a gestão democrática da educação passou a ocupar um lugar de destaque na agenda brasileira, como desdobramento da própria centralidade conferida à questão da democracia e da participação na conjuntura política do período. Em décadas anteriores, privilegiaram-se os temas da universalização do acesso e da democratização do conhecimento, em decorrência do elevado déficit escolar, evasão e repetência divulgado pelas estatísticas educacionais, fenômenos estes causados pelo descaso histórico com que o Estado brasileiro sempre tratou a questão da formação escolar das camadas populares.

A inclusão do tema da democratização da gestão educacional no rol dos debates e reivindicações dos movimentos sociais e educacionais brasileiros, de acordo com vários autores como Ganhem (2004); Azevedo (2003); Mendonça (2001); Dourado (2000); Hora (1997) ocorrerá somente nos fins dos anos 70 e início dos anos 80. Foi neste período que, na esteira da luta pelo restabelecimento da democracia, os segmentos escolares, alinhados a uma tendência educacional mais crítica, passaram a reivindicar o direito dos atores escolares: pais, alunos, professores e comunidade escolar de participar do planejamento e gestão das políticas educacionais e da escola.

Havia, naquele momento, grandes expectativas de que a democracia política pudesse se ampliar para o campo social, o que em boa medida vem ocorrendo. Embora o modelo de democracia triunfante tenha sido o da democracia formal-representativa, a sociedade civil organizada obteve importantes conquistas no âmbito da institucionalidade democrática, materializadas por meio da legalização de diversos mecanismos de participação popular e

controle social do Estado pela Constituição Federal de 1988 e, posteriormente, pelas demais legislações setoriais complementares.

Embalados pelo clima de abertura política, educadores e comunidade educacional passaram a questionar o modelo de administração escolar, predominantemente autoritário, centralizador e burocrático e que se mostrava como um fator que dificultava a ampliação das oportunidades educacionais, a melhoria da qualidade do ensino e a democratização das relações de poder entre os agentes escolares. Um modelo que se mostrava contrário, portanto, aos ideais democráticos tão almejados pela sociedade brasileira.

No final dos anos 80, os movimentos sociais mais atuantes na luta por um novo projeto nacional de educação estiveram articulados em torno do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP)¹, criado em 1987 com o objetivo de defender as propostas consensuadas entre os educadores no processo de elaboração da Constituição Federal promulgada em 1988. Em que pese o fato da Assembléia Constituinte ter sido composta majoritariamente por representantes das forças políticas conservadoras e populistas, o que acabou por impingir à nova Carta Magna um caráter ambíguo e contraditório, a luta empreendida pelo FNDEP, somada às pressões exercidas pelas emendas populares, logrou conquistas educacionais inéditas para a sociedade brasileira.

A consagração da gestão democrática da educação foi uma dessas conquistas. Sua incorporação como princípio de organização do ensino público pela Constituição, aliada ao

¹ Maria da Glória Gonh (1994) discute origem, composição, reivindicações e práticas do FNDEP na Assembléia Nacional Constituinte e durante o processo de elaboração da LDB, Lei 9.394/96. Segundo a autora o FNDEP assumiu uma importância enorme no campo da política educacional desde seu lançamento em abril de 1987. Inicialmente o FNDEP era composto por 15 entidades representativas da sociedade civil organizada que se articulavam na luta pela redemocratização do país e pela defesa do direito à educação pública, gratuita e de qualidade para todos. No processo de elaboração da LDB, o FNDEP passou a contar com 26 entidades. Na verdade, o FNDEP era uma grande “Frente” que congregava os mais diversos atores sociais que disputavam uma nova política educacional para o país, mais identificada com os interesses da sociedade brasileira. Nas palavras da autora o FNDEP “se constituiu numa novidade histórica no processo de agregação das demandas sociais da sociedade brasileira na área da Educação” (p. 95).

poder de organização das sociedades locais, influenciou enormemente os legisladores de vários estados e municípios para regulamentar nas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas a operacionalização desse imperativo. Em muitos casos, os legisladores deliberaram pela instituição de Sistemas Municipais de Ensino, de Conselhos Municipais de Educação, de Conselhos Escolares com a participação das comunidades e de Eleição Direta para Dirigentes Escolares. Medidas essas, que se sustentavam no preceito de descentralização e autonomia da gestão municipal, decretadas pela nova Lei. De certo modo, muitas dessas legislações se anteciparam à própria Lei nº. 9.394, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), aprovada somente em 1996.

No que concerne à eleição direta de dirigentes escolares, objeto de estudo desta pesquisa, nem a Constituição, nem a LDB regulamentaram este procedimento, refutando a proposta apresentada pelo FNDEP e remetendo tal decisão aos sistemas estaduais e municipais de ensino, dotados de autonomia para estabelecer normas complementares à Lei do Ensino.

No âmbito do Sistema Municipal de Ensino de Belém (SME), *locus* desta pesquisa, a gestão democrática da educação foi regulamentada pela primeira vez por meio da Lei nº. 7.722/94, que instituiu e disciplinou o funcionamento do SME. Na referida legislação, a eleição de dirigentes escolares foi instituída em duas etapas: uma seletiva, executada pela Secretaria Municipal de Educação (SEMEC); outra eletiva, promovida pela escola.

Em 1997, quando teve início no SME um amplo processo participativo de reorientação da política educacional vigente, a gestão democrática da educação passou a constituir uma das diretrizes básicas do projeto educativo colocado em prática pela gestão municipal no período de 1997 a 2004. Nesse contexto, as regras iniciais instituídas pela Lei nº. 7.722/94, relativas à gestão escolar, passaram por um significativo processo de reformulação, o qual pretendeu

democratizar os mecanismos/instrumentos de gestão da escola e ampliar a participação das comunidades nos processos de planejamento, implementação e controle social da política educacional instituída.

Com relação ao procedimento de escolha dos dirigentes escolares, a coletividade da Rede Municipal de Ensino resolveu, por ocasião da I Conferência Municipal de Educação realizada em 1998, pela adoção da eleição direta realizada livremente pela comunidade escolar, sob a coordenação do conselho escolar e com base nas novas regras deliberadas na Conferência. A partir daí, a eleição dos dirigentes passou a ser encarada como um dos “vetores indispensáveis de democratização da escola”, articulada a outras dimensões do projeto educacional e político daquela gestão municipal. A eleição direta vigorou como norma para o preenchimento do cargo de direção nas escolas municipais até o ano de 2004.

Em 2005, quando houve a recomposição do governo municipal, sem que se promovesse uma análise mais aprofunda acerca dos efeitos e repercussões do processo de eleição instituído e sem consultar a comunidade escolar sobre o seu grau de satisfação e/ou insatisfação com a forma de escolha de dirigentes em vigor, a nova gestão revogou as normas coletivamente construídas, resgatando os procedimentos anteriormente estabelecidos pela Lei nº. 7.722/94 e pela Portaria Complementar nº. 762/96, da Secretaria Municipal de Educação.

Por entender que a forma de escolha de dirigentes escolares tem, permanentemente, gerado polêmicas no âmbito do SME de Belém e que as regras desta prática têm mudado conforme a orientação político-ideológica dos governos da ocasião e da lógica contida nos seus respectivos projetos educativos, é que a investigação sobre o processo de institucionalização da eleição de *diretores\diretoras* escolares no contexto descrito mostra-se como uma tarefa relevante.

2. Origem e delimitação do problema

A escolha do tema está relacionada às vivências e reflexões acumuladas no curso de uma trajetória acadêmico-profissional no campo da educação, ao longo da qual a temática da democratização da gestão escolar foi se delimitando como um foco especial de interesse.

Nos últimos dez anos, vivenciei ativamente as políticas educacionais implementadas pela Secretaria Municipal de Educação de Belém a partir de diferentes lugares e funções. Tal vivência sempre foi objeto de problematização e alimentou as reflexões teóricas desenvolvidas no decorrer de minha vida acadêmica, inicialmente no curso de pedagogia, em seguida, no curso de especialização em gestão de sistemas e unidades de ensino, e, atualmente, no curso de mestrado em educação. A atuação profissional, concomitantemente à formação acadêmica, possibilitou-me exercitar um olhar crítico sobre as relações estabelecidas entre o “plano das orientações formais” da política oficial de educação e as práticas de gestão efetivadas cotidianamente pelas escolas.

Minha primeira experiência profissional na SEMEC ocorreu entre os anos de 1996 e 1998, quando ingressei na rede municipal como professora dos Ciclos Básicos I e II do Ensino Fundamental. Em outubro de 1998, integrei a Equipe Técnica de Ensino Fundamental da Coordenadoria de Educação dessa Secretaria, onde desenvolvi um trabalho de acompanhamento e assessoramento pedagógico às unidades escolares situadas no distrito administrativo do Benguí (DABEN)² e colaborei com o programa de formação continuada de professores, diretores e coordenadores pedagógicos da Rede Municipal de Ensino até janeiro de 2001. Em fevereiro do mesmo ano ingressei no Conselho Municipal de Educação, para trabalhar na assessoria técnica desse órgão normativo, fiscalizador, consultivo e propositivo do sistema educacional até outubro de 2004.

² O DABEN compreende os bairros do Benguí, Tapanã e Cabanagem.

No decorrer desta trajetória vivenciei a implementação de dois projetos educativos radicalmente divergentes na SEMEC. Foi quando, entre as tantas temáticas e desafios apresentados a nós educadores, a questão da democratização da gestão escolar apresentou-se como um promissor campo de investigação. Na tentativa de construir o exercício cotidiano de teorização da prática, decidi escolher a eleição de dirigentes escolares como objeto de pesquisa desta dissertação.

Como membro da equipe técnica da SEMEC, participei no ano de 1999 do primeiro pleito eleitoral para diretores\diretoras das escolas municipais, realizado sob a coordenação integral das escolas e com o voto direto da comunidade. Naquele momento, eu havia sido designada para assessorar e acompanhar o processo eleitoral nas unidades escolares da Rede. Assim, no intenso e constante envolvimento com as comunidades escolares, foi possível observar a capacidade que as eleições tinham de quebrar a rotina das escolas e mobilizar os atores escolares para o debate e a disputa de diferentes propostas de gestão. Dentre os vários e importantes aspectos percebidos no decorrer daquele processo, destacamos os seguintes: a disputa eleitoral favoreceu o debate acerca dos projetos de trabalho em disputa, envolvendo os diferentes segmentos escolares na discussão e, muitas vezes, provocando grandes embates e divergências; as discussões que não se faziam cotidianamente eram fomentadas por candidatos e eleitores; os grupos internos e externos se articulavam em torno dos candidatos de acordo com suas “promessas de campanha”; assembleias eram organizadas para que fossem discutidas as regras eleitorais; as organizações partidárias se faziam presentes por intermédio de suas lideranças comunitárias, manifestando apoio aos candidatos de sua preferência; os conflitos e divergências de cunho político, administrativo e pedagógico tornavam-se mais evidentes; a fragilidade da relação entre a escola e a comunidade era questionada; as divergências que grupos internos tinham com a SEMEC também se

explicitavam. Enfim, muitas questões até então veladas ou contidas em períodos anteriores, por ocasião da eleição, vinham à tona.

A partir desse momento, começou-se a perceber mais atentamente a enorme dimensão que a eleição direta para dirigentes escolares assumia no contexto da escola pública.

Na interação com os atores escolares durante os diversos momentos do processo eleitoral, vários questionamentos acerca da possível contribuição da eleição de dirigentes para mudar a lógica de gestão historicamente consagrada no sistema educacional, caracterizada predominantemente pelo centralismo, patrimonialismo e autoritarismo dos dirigentes e pela obediência passiva às regras hierarquicamente determinadas pelos órgãos centrais do sistema foram levantados. Nesse sentido, indagava-se se a mudança na forma de escolha dos dirigentes contribuía para alterar as regras do “jogo” administrativo nas escolas e para ampliar a participação dos atores escolares na gestão da escola e democratizar as suas relações e processos administrativos e pedagógicos.

O momento também foi oportuno para refletir e questionar sobre as concepções de democracia, de participação e de gestão escolar que vinham orientando o processo de institucionalização e construção de regras para a eleição de dirigentes escolares no SME e sobre as relações que este processo estabelecia com os projetos governamentais e educacionais colocados em prática no município e nas escolas.

Motivada pelos questionamentos e pelas reflexões acima mencionados, a pesquisa se voltou para a investigação *dos avanços, limites e perspectivas do processo de institucionalização da eleição direta de dirigentes escolares no Sistema Municipal de Ensino de Belém, como dimensão dos programas governamentais e projetos educacionais engendrados pelas gestões municipais no período de 1993-2006.*

3. Definição dos objetivos

O presente trabalho perseguiu os seguintes objetivos:

- caracterizar as propostas de eleição de dirigentes escolares engendradas pelas gestões municipais no período de 1993-2006, como dimensão dos programas governamentais e educacionais implementados;
- analisar os avanços e limites que as orientações formais para o processo de eleição de dirigentes escolares, instituídas pelos órgãos centrais do sistema educacional, revelam para o processo de democratização da gestão escolar;
- identificar e analisar as perspectivas da eleição direta de dirigentes escolares no contexto das atuais orientações políticas, pedagógicas e normativas do SME.

4. Relevância do estudo

Considerando que, numa democracia tão recente e frágil como a brasileira, a consolidação de práticas democráticas é dificultada, dentre outros fatores, pela própria descontinuidade das administrações públicas que tentam impingir um caráter pessoal, partidário e ideológico à gestão das políticas públicas, a investigação da referida problemática justifica-se, primeiramente, pela possibilidade da pesquisa identificar as tendências presentes nas administrações públicas do município de Belém, no período já mencionado, em relação ao processo de democratização da escola via a institucionalização da eleição de diretores\diretoras, e, ainda, de analisar as congruências e incongruências das propostas de eleição até aqui construídas no “plano das orientações legais” do sistema educacional com os ideais de democratização político e social defendidos por diferentes tendências e concepções democráticas. A intenção é contribuir para um melhor entendimento dessa prática como dimensão de um projeto político e educacional mais amplo.

Segundo, porque a carência de registro sobre a história educacional de nossa região e de nossa cidade é bastante significativa e isso coloca o desafio de tentar preencher essa lacuna a partir das pesquisas acadêmicas realizadas nos programas de pós-graduação, procurando refletir sobre os avanços e dificuldades identificados na construção da educação local, tendo como eixo condutor as inquietações, as vivências, os anseios, as expectativas construídas e alimentadas individual e coletivamente.

5. Considerações metodológicas

Um olhar sob o plano das orientações

Em seus estudos da escola como organização educativa, Lima (2001) trata de dois planos organizacionais teórico-analíticos distintos, designados por ele como o “plano das orientações para ação organizacional” e o “plano da ação organizacional”.

No estudo da escola e/ou do sistema educacional sob a ótica do “plano das orientações para ação organizacional”, há de se considerar as geralmente designadas estruturas formais que “são veiculadas (pelas) e veiculadoras (das) orientações normativas produzidas pela administração central”, estas são consubstanciadas em regulamentos e organogramas que representam a “face oficial da organização, mas não a sua única face ou, necessariamente, a face real” (p. 50). Seu estudo está dependente do acesso a fontes normativas escritas e publicadas pelos órgãos oficiais como: leis, regulamentos, portarias, regimentos. Estas estruturas são

reguladas por regras formais-legais (normas) com caráter impositivo, estruturadas e codificadas, geralmente em linguagem jurídica (ou nela inspirada) e estão inscritas em suportes oficiais. São regras sempre em vigor, até serem substituídas por processos formais semelhantes aos atualizados no mesmo momento em que pela primeira vez foram instituídas, e são obrigatoriamente do conhecimento dos atores (enquanto presunção). Constituem um quadro construído e fixado em torno dos objetivos oficiais da organização (para a organização), são atribuidoras de significado normativo à ação organizacional, instituem uma hierarquia formal e distribuem atribuições e competências (...) As regras formais obrigam a um desempenho em conformidade, tendo como bases predominantes de legitimação a

normatividade, o cumprimento da lei e dos regulamentos, passível de controlo e fiscalização. (idem, p.51)

Embora o plano das orientações para ação organizacional seja caracterizado pela regularidade de normas e procedimentos a serem colocados em ação pelos atores, tal plano não é homogêneo, monolítico e sempre consensual, pois como lembra Lima, na organização “coexistem diferentes tipos de regras, produzidas por diferentes processos, instâncias e atores, em contextos diversos e em situação de concorrência” que revela a fragilidade da própria normatividade e legalidade instituída (p. 56). As regras formais são geralmente estabelecidas de forma centralizada e impositiva, mas por vezes admite e até exige um certo grau de participação e negociação com os interessados, conforme a orientação que norteia o corpo administrativo responsável pela sua produção. Nesse sentido, o processo de construção das regras formais pode se caracterizar tanto por uma tendência mais burocrática quanto por uma tendência mais democrática. Mas o certo é que seja qual for a sua orientação, elas não estão isentas de conflitos e incoerências, assim também como não deixam de ser questionadas e confrontadas no momento em que se atualizam no plano da ação.

Quanto ao segundo plano, o “plano da ação organizacional”, este se caracteriza por outros tipos de regras menos visíveis, designadas como “não-formais” e “informais”. Tais regras seguem uma lógica menos rígida e estruturada, são produzidas pelos atores no cotidiano de suas práticas. Podem tanto se pautar pela normatividade estabelecida pelo sistema, como se contrapor, confrontar ou ignorar a mesma. Lima enfatiza que

Por oposição às regras formais estes dois tipos de regras caracterizam-se pela sua natureza não-oficial, pela sua existência marcadamente circunstancial (...) e pela sua produção organizacionalmente referenciada e localizada. São regras atribuidoras de significados sociais e simbólicos, emergentes das interações dos indivíduos, grupos e subgrupos. (2001, p. 53).

Assim, transita-se do domínio do que deve ser a organização para o domínio daquilo que ela realmente é. Dificilmente as escolas e os atores fazem exatamente aquilo que lhes é dito para fazer, seja porque não se prestam simplesmente a reproduzir aquilo que foi determinado nas instâncias superiores e/ou alheias a sua vontade ou expectativas, ou porque tais determinações não foram suficientemente compreendidas a ponto de serem por eles assimiladas.

A este desacordo, negação ou resistência dos atores à normatividade decretada, Lima denomina de “infidelidade normativa”. A infidelidade normativa, segundo o autor não pode ser compreendida como “mero desvio” da organização em relação aos padrões estabelecidos, antes é um fenômeno que afirma a escola não somente como *locus de reprodução* passiva, mas como *locus de produção* ativa de novas regras e determinações projetadas e construídas pelos sujeitos individuais e coletivos presentes na organização (p. 64).

As considerações acima explanadas acerca dos planos analíticos da organização educativa propostos pelo autor português, são convenientes para entender que o fenômeno pesquisado comporta as duas perspectivas de análise: a do plano das orientações e a do plano da ação, ou seja, a proposta de eleição de dirigentes escolares instituída, normatizada e decretada pelo Sistema Municipal de Educação a partir das orientações teóricas, políticas e ideológicas adotadas pelos dirigentes municipais, no momento de sua efetivação pelas escolas não ocorreu em plena conformidade com as regras e normas estabelecidas. Logicamente, que no plano da ação essas regras repercutiram de diferentes maneiras, assim como tiveram impactos diversos sobre os processos de gestão das mesmas. Esse é um fato importante a ser lembrado e considerado. Por isso, uma investigação empírica de tal fenômeno poderia — e poderá — ter um enorme significado para o sistema educacional na perspectiva de evidenciar e descortinar aspectos não factíveis de serem revelados no plano das orientações. Entretanto, nossa escolha foi investigar o objeto a partir do plano das orientações.

Tal escolha se justifica pela necessidade, não menos importante, de identificar, esclarecer e analisar as concepções e tendências presentes nas orientações formais-legais produzidas pelo sistema educacional, relativas ao processo de eleição de dirigentes, assim como perceber as relações que as propostas de eleição construídas pelas diferentes gestões municipais, ao longo de mais de dez anos de história no SME, estabelecem com os projetos político-administrativos e político-pedagógicos mais amplos engendrados por governos de perfis radicalmente divergentes. Finalmente, pretendeu-se verificar quais os avanços e as limitações que as orientações oficiais investigadas apresentam para o processo de democratização da gestão escolar.

Procedimentos técnicos de pesquisa

O primeiro passo do estudo consistiu de pesquisa bibliográfica, que objetivou construir um sólido e abrangente referencial teórico-temático acerca das categorias centrais do estudo: democracia, gestão democrática escolar e eleição de dirigentes escolares, assim como reunir subsídios para analisar os dados advindos da pesquisa documental. O estabelecimento das categorias ocorreu durante a revisão da literatura e do primeiro contato com os documentos oficiais que formam o *corpus* desta pesquisa.

Na construção do referencial teórico, alguns autores apresentaram-se como imprescindíveis aos nossos propósitos investigativos, tais como: Boaventura de Souza Santos e Leonardo Avritzer (2003); Domenico Losurdo (2004); Elenaldo Teixeira (2002); Leonardo Avritzer (1996); Licínio Lima (2001; 2002); Marilena Chauí (2003); Norberto Bobbio (1989; 2003); Maria Victória Benevides (1996); Vitor Henrique Paro (1991; 1996; 2001); Luiz Fernandes Dourado (2000; 2003), entre outros.

O segundo passo constituiu-se da pesquisa documental, que teve por finalidade realizar uma análise dos principais documentos oficiais produzidos pelos órgãos gestores da política municipal, no período de 1997 a 2004. O que se buscou nesses documentos foram

referências sobre a perspectiva oficial de democracia, gestão democrática e eleição de diretores\diretoras preconizada pelos programas governamentais, projetos educativos, e instrumentos normativos produzidos nas gestões dos prefeitos Hélio Gueiros/PFL (1993-1996), Edmilson Rodrigues/PT (1997-2004) e Duciomar Costa/PTB (2005-).

Lüdke e André (1986) informam que a análise documental pode se constituir “numa técnica valiosa de abordagem de dados qualitativos, seja complementando as informações obtidas por outras técnicas, seja desvelando aspectos novos de um tema ou problema” (p. 38). As autoras afirmam que “a análise documental busca identificar informações factuais nos documentos a partir de questões ou hipóteses de interesse” e ressaltam que os documentos não representam apenas uma fonte de informação contextualizada, mas são produzidos num contexto determinado e fornecem informações sobre esse mesmo contexto (p. 39).

Após realizar uma primeira leitura dos principais documentos disponíveis, foram selecionados aqueles que formam o *corpus* desta pesquisa e sobre os quais nos debruçamos para construir nossas análises, quais sejam:

- Mensagens do Prefeito Hélio Gueiros à Câmara Municipal de Belém (1993-1996);
- Série Caminhos da Educação/SEMEC (1993-1996);
- Mensagens do Prefeito Edmilson Rodrigues à Câmara Municipal de Belém (2001-2004);
- Planos de Governo da Frente Belém Popular (1997-2000; 2001-2004);
- Luzes na Floresta: a experiência democrática e popular em Belém (1997 a 2000);
- Lei Municipal nº. 7.722/94;
- Portaria Complementar da SEMEC nº. 736/96;
- I Fórum Municipal de Educação “Projeto político-pedagógico: um olhar que re-signifique a educação municipal” (1997);

- I Conferência Municipal de Educação “Escola Cabana: dando futuro às crianças” (1998);
- Portaria da SEMEC nº. 523/99;
- Portarias da SEMEC nº. 716/99;
- Escola Cabana: construindo uma educação democrática e popular (1999).
- Resoluções do nº. 006/2001 e nº. 010/2001 do CME;
- Proposta de Plano Municipal de Educação (2004);
- Anteprojeto de substituição à Lei nº. 7.722/94 (2004);
- Mensagens do Prefeito Duciomar Costa à Câmara Municipal de Belém (2005);
- Portaria da SEMEC nº. 1.563/05.

Através de um estudo pormenorizado desses documentos, pretendeu-se identificar as intencionalidades políticas dos governos municipais do período delimitado, caracterizar os seus respectivos projetos educacionais e propostas de eleição direta de dirigentes escolares, assim como perceber as concepções de democracia e gestão democrática inerentes aos mesmos.

Respeitando a coerência e o rigor metodológico exigidos no desenvolvimento de uma pesquisa científica, cabe registrar que as análises apresentadas ao longo deste trabalho não se construíram somente através da leitura dos documentos e nem a partir de um olhar distanciado do problema, mas o fato de ser partícipe ativa do fenômeno investigado possibilitou articular e fazer interagir as impressões observadas empiricamente com os dados oficiais publicados.

Sendo assim, nossas análises se desenvolveram tanto numa perspectiva descritivo-interpretativa do conteúdo manifesto e latente dos documentos como numa perspectiva analítico-discursiva dos mesmos. Nossos parâmetros primordiais foram as categorias acima mencionadas.

6. Resumo dos Capítulos

I CAPÍTULO - DEMOCRACIA E GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO: HISTÓRIA E CONTEXTO.

O primeiro Capítulo visa regatar aspectos relevantes das idéias de representação e participação política consagradas pela tradição democrática liberal, discutir os novos significados de democracia e participação engendrados pelos movimentos sociais no contexto dos anos 70 e 80 e reconstruir, brevemente, a trajetória de luta pela institucionalização da gestão democrática da educação e pela eleição direta de dirigentes escolares no Brasil, enfatizando os limites e possibilidades desse mecanismo de democratização com base em pesquisas desenvolvidas sobre o tema em âmbito nacional.

II CAPÍTULO - A ELEIÇÃO DE DIRIGENTES ESCOLARES COMO DIMENSÃO DOS PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS E PROJETOS EDUCACIONAIS VIGENTES NO MUNICÍPIO DE BELÉM NO PERÍODO DE 1993-2004.

O segundo Capítulo, construído com base em pesquisa documental, objetiva identificar, historiar e discutir as propostas de eleição de diretores/diretoras instituídas pelo Sistema Municipal de Ensino, no período de 1993-2004, como dimensão dos programas de governo e dos projetos educativos implementados pelos prefeitos Hélio Gueiros, do Partido da Frente Liberal - PFL (1993-1996) e Edmilson Rodrigues do Partido dos Trabalhadores – PT (1997-2004) no curso de suas gestões à frente da administração pública do município de Belém. Para isso, fez-se necessário remontar a trajetória de cada período administrativo a partir das mensagens oficiais contidas nos programas governamentais, nos projetos educacionais instituídos e nas normas estabelecidas pelas respectivas gestões.

III CAPÍTULO - DEMOCRACIA E ELEIÇÃO DE DIRIGENTES ESCOLARES NO SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO DE BELÉM: ANÁLISES E PERSPECTIVAS.

O terceiro Capítulo, realiza um balanço dos avanços e limites do processo de institucionalização da eleição de dirigentes escolares no Sistema Municipal de Ensino. Ao longo do texto, procuramos discutir e analisar as concepções de democracia, gestão democrática e eleição de dirigentes escolares que fundamentaram os projetos políticos e educacionais investigados no segundo Capítulo, assim como caracterizar, em linhas gerais, os eixos da proposta educacional estabelecida pela gestão do atual prefeito Duciomar Costa (2005-2008), do PTB, com foco nas mudanças introduzidas nas orientações legais do sistema educacional para a realização da escolha de dirigentes nas escolas municipais, a partir das quais podemos vislumbrar as perspectivas que se aponta para essa prática no contexto investigado.

Capítulo I

DEMOCRACIA E GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO: HISTÓRIA E CONTEXTO

Introdução

O presente Capítulo tem por objetivo construir um referencial teórico sólido e abrangente sobre democracia e gestão democrática da educação que possa servir de suporte para as discussões realizadas ao longo deste trabalho, relativamente à questão da institucionalização da eleição de dirigentes escolares no Sistema Municipal de Ensino de Belém como instrumento de democratização da gestão da escola pública e como dimensão dos programas governamentais e projetos educacionais vigentes no município nos últimos anos, nos quais a democracia está presente sob diferentes matizes teóricos e ideológicos.

No decorrer Capítulo procura-se resgatar um pouco da história da democracia moderna, destacando aspectos relevantes das idéias de representação e participação democráticas que se afirmaram na sociedade ocidental a partir do século XVIII, para em seguida situarmos essa discussão no contexto brasileiro dos anos 70 e 80, onde o movimento pela redemocratização deu visibilidade a novas idéias de democracia, fazendo surgir novos significados de representação e participação política.

Na esteira do processo de redemocratização, os movimentos educacionais também passaram a discutir a incorporação destas categorias democráticas no campo da gestão educacional, a partir de significados mais críticos e abrangentes. Esse período demarca o início da luta nacional em prol da gestão democrática da educação, a qual retomaremos aqui a partir dos seus aspectos mais gerais.

Metodologicamente, o capítulo está estruturado em três seções construídas com base em pesquisa bibliográfica, onde destacamos os seguintes autores: Francis Wolff, Norberto Bobbio, Leonardo Avritzer, Boaventura de Souza Santos, Domenico Losurdo, Marilena Chauí, Evelina Dagnino, Elenaldo Celso Teixeira, Licínio Lima, Vitor Paro e Luiz Fernandes Dourado.

A primeira seção regata aspectos relevantes das idéias de representação e participação política na perspectiva da concepção hegemônica de democracia; a segunda discute os novos significados da participação engendrados pelos movimentos sociais no contexto dos anos 70 e 80 e a terceira tenta reconstruir, brevemente, a trajetória de luta pela institucionalização da gestão democrática da educação e pela eleição direta de dirigentes escolares no Brasil, enfatizando os limites e possibilidades desse mecanismo de democratização com base em pesquisas desenvolvidas sobre a temática.

1. Um histórico das concepções democráticas

1.1 Representação e participação política nas origens da democracia liberal

A democracia liberal, nascida das grandes revoluções burguesas do século XVIII (inglesa, americana e francesa) e consolidada nos países capitalistas ocidentais no século XX, pode ser definida, resumidamente, como um sistema político de caráter essencialmente representativo, em que a direção do estado e de suas instituições está concentrada nas mãos de um corpo político-administrativo minoritário, escolhido pela maioria por meio de processo eleitoral, supostamente dotado de conhecimentos e competência técnica para decidir, em nome de todos, sobre questões gerais (política, jurídica e econômica) de interesse coletivo.

Partindo desse pressuposto, podemos concluir que essa concepção de democracia em nada se identifica com a democracia grega do período clássico, a qual serviu de inspiração para a democracia liberal e, também, onde tiveram origem os princípios de “igualdade

política” e “soberania popular”, propagados posteriormente como alicerces da segunda, sob forma dos direitos fundamentais constituintes da cidadania moderna (igualdade, liberdade, soberania). Entretanto, a realização desses princípios pelo Estado liberal se deu de maneira radicalmente oposta aqueles como se realizavam entre os gregos. Deixando de lado a inquestionável distância (temporal, cultural, social e econômica) que separa a sociedade ateniense clássica da sociedade européia do século XVIII, assinalamos, a seguir, algumas comparações entre as duas, apenas para discutir a origem e a transformação de duas categorias que se tornaram centrais para o debate democrático contemporâneo: representação e participação política.

O significado assumido por essas categorias no curso do desenvolvimento histórico da democracia moderna deriva, exatamente, da forma como os princípios de igualdade política e soberania popular foram realizados pelo Estado liberal.

Francis Wolff (2003), ao discutir a invenção da política na Grécia antiga, estabelece um paralelo entre a “democracia dos antigos” e a “democracia dos modernos” e nos fala da realização desses dois princípios políticos pelas duas formações sociais, assim como, das implicações para o exercício do poder em cada uma delas. Essas observações são particularmente interessantes para percebermos como passamos de uma idéia de democracia como “governo do povo” para a idéia de democracia como “governo para o povo” ou “sobre o povo”.

Entre os modernos, o princípio da soberania se exerce e se realiza por meio de representantes (os deputados, os senadores, etc.) e entre os gregos a soberania se realiza imediatamente. Os cidadãos da *polis* grega exercem a sua soberania diretamente na Assembléia do Povo, a *Ekklésia* “lá as proposições são feitas por qualquer cidadão, e, depois de debatidas, as decisões são tomadas por maioria de votos” (WOLFF, 2003, p. 35).

No primeiro caso, a soberania popular requer um órgão de poder independente da própria comunidade: o parlamento, que leva à constituição de um grupo especializado nos negócios de todos: os políticos, tal instância tem o efeito de garantir a exterioridade entre a comunidade e o poder; enquanto que no segundo caso, o objetivo é garantir a mais completa identidade entre as duas instâncias constitutivas do político (WOLFF, 2003, pp.35-36).

O segundo princípio, o de igualdade política, que nos dois casos completa o princípio de soberania, também se realiza de duas formas totalmente opostas. Na democracia moderna, a igualdade política consiste na “liberdade” que cada um tem de escolher os seus representantes/governantes, por meio de eleição, e “nada nos parece mais democrático que esse princípio” (WOLFF, 2003, p. 36). Na democracia grega a eleição é um procedimento inexistente, ainda que haja critérios para o exercício do poder. Esses critérios se traduzem na existência de três instituições complementares: a) a *isêgoria* = igual direito de todos à palavra política; b) a rotatividade dos cargos e c) o sorteio. A eleição para os modernos, diferentemente do sorteio para os gregos, tem como objetivo selecionar entre alguns, os “melhores”, aqueles mais capacitados para o exercício do poder. Enquanto que o objetivo do sorteio é garantir a todos os cidadãos³ a possibilidade de exercê-lo.

Os gregos cultivavam a crença de que todo cidadão deveria ser alternadamente governante e governado. Wolff diz que a eleição para os gregos é um princípio, “por definição, antidemocrático; o princípio do governo que eles mais opõem à democracia é a oligarquia” e continua o autor:

De fato, no espírito de seus defensores, a eleição serve para selecionar a *priori* aqueles que, no entendimento geral, são mais competentes para exercer determinados cargos dirigentes essenciais. Portanto, o duplo pressuposto da eleição é: de um lado, apenas “alguns” (*oligoi*), os melhores, devem exercer as funções de comando; em outras palavras, os interesses de todos dizem respeito à competência de alguns (pressuposto “tecno-crático”: poder da competência); de outro, uma competição entre os pretendentes a tal cargo deve permitir que se escolham os

³ Pelo crivo da cidadania na sociedade ateniense estavam excluídos as mulheres, os escravos, os servos, os pastores e os estrangeiros.

melhores – é a eleição que intervém nascimento, influência, autoridade, reputação pela experiência do passado, proposições para o futuro e outras considerações (pressuposto “aristocrático”: poder concedido aos melhores). (WOLF, 2003, p.36)

Nos fins do século XVIII, quando a democracia ateniense havia se tornado apenas uma longínqua lembrança, na França revolucionária de 1789 essas duas concepções de democracia: a democracia direta (dos gregos) e a democracia representativa (dos modernos) se confrontam num terreno concreto de luta política, por meio das idéias de dois grandes teóricos do iluminismo francês: Montesquieu e Rousseau. Montesquieu, influenciado pela revolução constitucionalista da Inglaterra do século XVII, advogava pelo sistema de representação. Sobre a questão, o autor manifesta a seguinte posição: “O povo que detém o poder soberano deve fazer por si mesmo tudo quanto possa fazer bem; e o que não pode fazer bem, é preciso que o faça por meio de seus ministros (...) O povo é admirável para escolher aqueles a quem deve confiar parte de sua autoridade” (MONTESQUIEU apud WEFFORT, 1995, p.128).

Por outro lado, Rousseau, adepto da democracia dos “antigos”, mostra-se radicalmente contrário à idéia de representação (pelo menos para o Poder Legislativo) e favorável à participação direta como expressão do efetivo exercício da soberania do povo. Em célebre citação, o autor defende esta idéia com veemência:

A soberania não pode ser representada, pela mesma razão porque não pode ser alienada; consiste essencialmente na vontade geral, e a vontade de forma alguma se representa; ou é ela mesma, ou é outra, não há meio termo. Desta forma, os deputados do povo não são, nem podem ser seus representantes (...) É nula toda lei que o povo diretamente não ratificar e, em absoluto não é lei. O povo inglês pensa ser livre e muito se engana, pois o é somente durante a eleição dos membros do parlamento; logo estes são eleitos, ele é escravo, não é nada. Durante os breves momentos de sua liberdade o uso que dela faz, mostra que bem merece perdê-la. (ROUSSEAU apud WEFFORT, 1995, p. 235)

O enfrentamento entre essas duas idéias de democracia, no contexto da Revolução Francesa, foi resolvido a favor da representação. A Declaração dos Direitos do Homem e do

Cidadão, de 1791, consagrou o sistema de representação parlamentar exclusiva e a idéia de soberania popular se converteu em soberania nacional, ou seja, os cidadãos foram convencidos de abrir mão de decidir eles mesmos sobre questões que diziam respeito aos seus interesses individuais e de classe e passaram, então, a outorgar essa tarefa aos representantes fiduciários, eleitos para defender os interesses “gerais” da nação, esta compreendida como uma entidade abstrata capaz de homogeneizar todas as vontades. A democracia direta defendida por Rousseau foi considerada irrealizável nos modernos Estados-nação que se ergueram por meio das revoluções burguesas. A partir daí, a democracia se transformará num regime cada vez mais representativo e a soberania se restringirá cada vez mais ao ato eleitoral (BENEVIDES, 1996).

Um dos grandes argumentos utilizados pelos teóricos da democracia liberal para justificar a predominância do sistema de representação sobre as formas mais diretas de participação no estado moderno é a questão do crescimento da burocracia estatal que se tornou incompatível com a soberania autônoma. Esta tese será aprofundada pelos autores da teoria do Elitismo Democrático no século XX, entre os quais Max Weber, Joseph Schumpeter e Norberto Bobbio (AVRITZER 1996; AVRITZER e SANTOS 2003; CHAÚÍ, 2003; BOBBIO, 1983 e 2000).

Como registra o próprio Bobbio, o crescimento da burocracia é um fato inerente à própria expansão do estado moderno, o aparelho do estado cresceu “não somente em dimensões, mas também em funções, e cada aumento das funções do estado foi resolvido com o crescimento do aparelho burocrático, isto é, de um aparelho de estrutura hierárquica e não democrática” (1983, p. 59-60). O autor afirma que entre democracia e burocracia existe uma relação de consequência direta, o processo de democratização e o processo de burocratização não somente ocorrem ao mesmo tempo, mas o segundo é resultado direto do primeiro. Mais

adiante, na discussão sobre a hegemonia da democracia representativa no século XX, retomaremos essa questão.

Não só o estado como instituição cresceu, mas as cidades dentro dos estados também cresceram, a população aumentou, os problemas urbanos surgiram e se multiplicaram, a desigualdade social entre as classes e grupos aumentou, as atividades econômicas se diversificaram e se complexificaram, assim como as pressões das classes trabalhadoras pela garantia de direitos se intensificaram. Esses fatores, derivados de mudanças operadas no setor produtivo, foram responsáveis pela reconfiguração do estado dentro de uma nova ordem política, econômica e social, surgida da ruptura do feudalismo como modelo econômico e do absolutismo como modelo político. Em seu lugar, ergueram-se o capitalismo industrial e a democracia representativa como novas formas de dominação econômico-política da burguesia. Assim, os princípios de liberdade e igualdade, à base dos quais nasceu o estado liberal, foram se modificando de acordo com o projeto político da nova classe dominante. Liberdade passou a referir-se à propriedade e igualdade política ao direito escolher pelo voto (CHAUI, 2003).

Sobre a relação estado-democracia, Bobbio assinala que entre estado liberal e estado democrático existe uma relação de interdependência, no sentido de que

O Estado liberal é o pressuposto não só histórico, mas jurídico do Estado democrático. Estado liberal e Estado democrático são interdependentes em dois modos: na direção que vai do liberalismo à democracia, no sentido de que são necessárias certas liberdades para o exercício correto do poder democrático, e na direção que vai da democracia ao liberalismo, no sentido de que é necessário poder democrático para garantir a existência e a persistência das liberdades fundamentais. Em outras palavras, é pouco provável que um Estado não-liberal possa assegurar um correto funcionamento da democracia, e de outra parte é pouco provável que um Estado não democrático seja capaz de garantir as liberdades fundamentais. (2000, p. 33)

Em outro momento, Bobbio (1983) defende que o surgimento da democracia liberal não pode ser entendido somente como uma obra arquitetada pela burguesia para obter a

hegemonia sobre todas as outras classes por meio do poder do estado, mas, também, é resultado das lutas das classes trabalhadoras pela ampliação de sua participação política.

O autor tem razão quanto a sua afirmativa de que a democracia moderna não resultou apenas das “artimanhas” da burguesia para a tomada do poder, pois muitas conquistas democráticas dentro do Estado liberal só foram possíveis pela via da organização popular. Entretanto, a sua tese de “desenvolvimento espontâneo do liberalismo em direção à democracia” é para Losurdo (2004, p. 51) um mito que não resiste à investigação histórica, porque “É um dado de fato que precisamente os países com uma tradição liberal mais consolidada acumularam um considerável atraso histórico no próprio terreno da emancipação política”, visto que a seletividade para se exercer a cidadania é um fato que sempre colocou em risco a democracia.

Segundo Losurdo, da democracia como hoje a entendemos, faz parte em qualquer caso o sufrágio universal, mas até este direito político se estender a todos os cidadãos/cidadãs em todos os recantos do planeta onde vigora o regime da democracia representativa foi necessário se trilhar uma longa história, não só “atormentada e marcada por revoluções” como traçada em ziguezague “no sentido de que, às vezes, as vitórias exaltantes se seguem derrotas desastrosas”. À conquista da emancipação, “bem pode se seguir a amargura da des-emancipação, ou seja, da perda dos direitos tão arduamente conquistados” (2004, p. 10).

O incisivo autor italiano afirma que desde as revoluções democráticas do século XVIII as “cláusulas de exclusão” estabelecidas pela tradição liberal para restringir a participação política das camadas populares têm se manifestado sob variadas formas como: a instituição do voto censitário (exclusão dos não-proprietários), o voto de peso proporcional (proposta de Stuart Mill), eleição em graus diferentes (democracia americana) e a negação do direito político às mulheres, negros, imigrantes e analfabetos. Negações que conferiram à burguesia o monopólio sobre a democracia com a intenção de “preservar” o sistema político das

influências negativas daqueles que foram comparados por muito tempo pela tradição liberal clássica como “bestas de carga”, “instrumentos de trabalho”, “máquinas bípedes” ou, na melhor das hipóteses, as “crianças” que não possuem inteligência suficiente para opinar nas questões do Estado (LOSURDO, 2004).

Ainda que inegável, a participação política das minorias no desenvolvimento da democracia liberal-representativa sempre foi bem mais restrita do que os anseios e as necessidades das camadas populares, o que para Losurdo torna evidente o caráter des-empapador da democracia liberal.

Essa questão foi levantada pelas teorizações socialistas no final do século XIX e início do século XX. A crítica marxista ao estado liberal denuncia o caráter formal e ideológico do sistema representativo como regime de sustentação do domínio burguês. Para Marx, o estado capitalista é um estado de classes, onde quem detém os meios de produção detém a hegemonia política. A igualdade burguesa é uma igualdade formal, sendo os interesses da burguesia antagônicos aos interesses do trabalhador, os representantes eleitos por um jogo de correlação de força desigual (com desvantagem para os segundos, possuidores apenas da força de trabalho) tendem a defender os seus interesses de classe em detrimento dos interesses da classe subalterna. Marx afirma que o estado moderno “não passa de uma junta que administra os negócios da burguesia” (MARX apud WEFFORT, 1995, p. 266) e a democracia liberal é o regime político que legitima essa forma de dominação.

Santos e Avritzer (2003, pp. 44-45), com o objetivo de caracterizar o debate democrático na primeira metade do século XX, afirmam que este foi marcado pelo enfrentamento entre duas concepções antagônicas de mundo e de democracia: a concepção marxista e a concepção da liberal-democracia. Do enfrentamento entre essas duas correntes surgiu a concepção hegemônica de democracia. Segundo os autores, esta concepção procurou responder a três questões fundamentais, cujas respostas determinaram o próprio conteúdo da

democracia no século XX: a relação entre procedimento e forma; o papel da burocracia na vida democrática; e a inevitabilidade da representação nas democracias de grande escala. A resposta dada a essas questões levou ao predomínio da democracia como forma e não como substância. A resposta formal à questão democrática será dada pelos teóricos do chamado “elitismo democrático”, quais sejam: Max Weber, Joseph Schumpeter e Norberto Bobbio.

A próxima seção discute os aspectos mais gerais do elitismo democrático, destacando os principais argumentos utilizados para convencer sobre a necessidade da restrição da participação e da inevitabilidade da representação nos sistemas democráticos modernos.

È valido esclarecer que por burocracia se entende um modelo administrativo caracterizado pelo exercício hierárquico do poder, pela centralização das decisões, pela necessidade de formação de consenso, pela fragmentação e especialização de tarefas, pela rigidez no cumprimento de regras e regulamentos e pelo controle formal-legal das ações (LIMA, 2001).

1.2 A hegemonia da democracia representativa no século XX

Santos e Avritzer afirmam que a proposta de democracia que se tornou hegemônica ao final de duas guerras mundiais implicou em “uma restrição das formas de participação e soberania ampliadas em favor de um consenso em torno de procedimento eleitoral para a formação de governos” (2003, pp.39-40), principalmente nos países da segunda onda de democratização⁴. Essa concepção procedimentalista de democracia se sustenta, fundamentalmente, nas idéias de Max Weber, Joseph Schumpeter⁵ e Norberto Bobbio. O ponto de partida desses autores é a relação entre democracia e socialismo, estes retomam um antigo problema da teoria democrática clássica, recolocado pela teoria socialista: a questão da soberania popular.

⁴ Termo utilizado para designar o processo de democratização dos países europeus ocidentais no período pós-Segunda Guerra Mundial, a exemplo da Alemanha, da Itália.

⁵ Discutiremos os argumentos teóricos de Weber e Schumpeter, a partir das interpretações de Avritzer (1996); Avritzer e Santos (2003); e Chauí (2003).

Weber parte da idéia de que a perda do controle do indivíduo moderno sob as arenas política, administrativa, militar e científica é um fato inevitável. A expansão e “complexificação” do estado moderno impuseram a existência de uma burocracia hierárquica e especializada, capaz de controlar as inúmeras questões que se tornaram políticas na modernidade como saúde, educação, previdência social, etc. (AVRITZER, 2003, p. 565). O autor alemão analisa os limites “objetivos” da proposta de soberania defendida por Rousseau e pelos socialistas e constata que além de idealista, esta é uma idéia incompatível com as estruturas administrativas do estado moderno. Nesse sentido, a restrição da autonomia individual acaba sendo imperativa, pois, somente uma burocracia especializada pode lidar com essa complexidade. Para Weber, democracia consiste na igualdade formal de direitos políticos, portanto, a solução para o conflito entre democracia e burocracia só pode estar na generalização do voto a todos os cidadãos. Desta forma, o sufrágio universal passa a ser a dimensão formal justificadora da democracia (AVRITZER, 1996, pp. 103-109).

Schumpeter, por sua vez, diz que a democracia clássica e a democracia socialista apresentam duas ficções incapazes de resistir a uma análise racional: a de “bem comum” e a do “indivíduo racional” (AVRITZER, 1996). Com relação à primeira ficção, Schumpeter propõe a substituição do mito da unidade da vontade geral pela pluralidade de vontades. A pluralidade de vontades indica a multiplicidade de valores, não podendo existir uma única vontade geral capaz de contemplar todas as outras, o que se pode conseguir, no máximo, é fazer com que essas vontades cheguem num acordo entre si. E esse acordo é firmado por meio do consenso eleitoral através dos partidos políticos que competem entre si pela liderança política. No que se refere à racionalidade, o autor desconfia da capacidade das massas para tomar decisões políticas racionais, visto que os indivíduos têm uma grande propensão a se interessar muito mais por questões pessoais e econômicas do que por questões políticas. Dessa forma, propõe como saída para superar a irracionalidade das massas, a limitação da sua

participação na política ao ato eleitoral. A sua proposta é substituir a idéia de democracia como soberania pela idéia de democracia como método. Para ele, o elemento procedimental da democracia não é mais a forma como o processo de tomada de decisões remete à soberania popular, mas o processo democrático é justamente o contrário: “um método para se chegar a decisões políticas e administrativas”. Em outras palavras, a democracia consiste num “mecanismo de formação e autorização de governos” (SANTOS e AVRITZER, 2003, p. 45).

Nessa concepção, a função dos votantes não é a de resolver problemas, mas apenas de eleger uma elite dirigente que deverá decidir quais os problemas que merecem ser resolvidos e como resolvê-los (CHAUÍ, 2003, p. 138). Em síntese, os eleitores devem desempenhar um papel passivo nos governos e nos processos de tomada de decisão, remetendo essa tarefa às elites dominantes dotadas de racionalidade e de capacidade para promover a estabilização das demandas da vontade política através do aparelho do estado.

Partindo do que chama de um conceito mínimo de democracia, Bobbio afirma que “o único modo de se chegar a um acordo quando se fala de democracia, é o de caracterizá-la como um conjunto de regras que estabelecem quem está autorizado a tomar decisões coletivas e com quais procedimentos” (2003, p. 30). Essas regras, resumidamente, podem ser assim enumeradas: a) direito de todos de participar do processo eleitoral; b) peso igual do voto de todos os cidadãos; c) realização de eleições periódicas; d) livre competição entre os partidos; e) direito de liberdade de expressão e opinião dos eleitores; e d) garantia de alternativas reais de escolha aos cidadãos (BOBBIO, 1983, p. 56). Todos esses procedimentos contribuem para a constituição de uma única regra fundamental da democracia: a regra da maioria, alcançada através do consenso eleitoral.

A partir dessa definição, o autor confronta as concepções rousseuniana e marxista de democracia e combate as críticas socialistas à democracia representativa. Os argumentos utilizados por Bobbio para defender a democracia representativa se referem basicamente ao

aprofundamento da burocracia e da tecnocracia no estado moderno e à inviabilidade de formas mais ampliadas de participação nas democracias de grande escala.

Para Bobbio, a burocracia e a tecnocracia são conseqüências “naturais” do próprio processo de democratização, posto que “todos os estados que se tornaram mais democráticos, tornaram-se ao mesmo tempo mais burocráticos” (2003, p. 47). Essa relação de conseqüência entre democracia, burocracia e tecnocracia é apontada pelo autor como os paradoxos⁶ da democracia moderna ou como “obstáculos não previstos do processo de democratização” (BOBBIO, 2003, p. 46).

O autor defende que esses dois fenômenos: burocracia e tecnocracia são efeitos do alargamento da participação política das massas trabalhadoras, que trouxeram para o interior do estado novas demandas por serviços sociais que antes não faziam parte das obrigações estatais. Esta mudança na atuação administrativa do Estado se dá na passagem do Estado liberal para o estado de bem-estar. Bobbio lembra que “quando os proprietários eram os únicos que tinham direito de voto, era natural que pedissem ao poder público o exercício de apenas uma função primária: a proteção da propriedade” (BOBBIO, 2003, p. 47). À medida que o voto foi estendido aos não-proprietários, aos trabalhadores, às mulheres e aos analfabetos, começaram a surgir exigências por escola, habitação, hospitais, previdência e seguridade social, forçando a ampliação do aparato burocrático do estado e exigindo a presença de um corpo funcional cada vez mais especializado para solucionar os problemas que passaram a exigir competências mais técnicas do que políticas.

O crescimento da burocracia estatal e o correspondente aumento da tecnocracia na administração pública impuseram inúmeras dificuldades para o exercício de uma participação mais direta dos cidadãos nas decisões político-administrativas. Bobbio fala que o tipo de

⁶ No texto *Quais alternativas à democracia representativa?* Bobbio enumera os quatro paradoxos da democracia moderna: 1. a exigência de mais democracia em condições objetivas sempre mais desfavoráveis; 2. o aumento da burocracia; 3. o aumento da tecnocracia; 4. a incompatibilidade entre democracia, indústria cultural e indústria política (BOBBIO, 1983, p. 58-62).

democracia que Rousseau tinha em mente só poderia existir nos pequenos estados, onde o povo se reunia facilmente numa assembléia para deliberar sobre problemas menos complexos do que os atuais. Segundo o autor, um tipo de democracia direta onde todos os cidadãos participem de todas as decisões é, nos dias de hoje, uma proposta insensata. Que todos decidam sobre todas as coisas em sociedades sempre mais complexas, é algo materialmente impossível, nenhum governo pode sobreviver se tiver que submeter à aprovação popular (referendo) todos os seus atos (BOBBIO, 2003).

O autor diz reconhecer que a democracia não é um acontecimento que deva ficar restrito aos espaços políticos do estado (parlamento, ministérios), mas que precisa ser estendida aos demais espaços sociais: à fábrica, à escola, ao hospital, etc.. Entretanto, a ampliação que propõe é apenas dos procedimentos representativos, ou seja, o tipo de democracia que o autor deseja ver generalizada é aquela que se realiza pela ação dos representantes em substituição à participação dos próprios atores sociais nos processos decisórios. Na sua conclusão o problema da democracia não é o de ser representativa, mas de não o ser o suficiente.

Alguns argumentos de Bobbio têm seus pontos de pertinência, como aquele referente à radicalização da democracia direta, conceituada ironicamente pelo autor como o “fetiche” do socialismo (1983). O autor é desfavorável à democracia direta como uma forma exclusiva de governo, mas isso parece levá-lo a um outro extremo, o da exclusividade da representação. A exigência de ampliação da participação popular tem apontado, nas experiências democráticas mais avançadas, para uma combinação estratégica entre democracia representativa e democracia participativa e não para exclusividade da participação. Até porque, essa é realmente uma idéia insensata quando pensamos nas complexas estruturas administrativas do estado atual, mas isso não impede que essas estruturas possam ser alteradas e se experimentem outras formas de cooperação entre estado e sociedade, a exemplo das

experiências de orçamento participativo, fóruns populares de planejamento e deliberação de políticas setoriais, conselhos gestores, desenvolvidas em várias cidades brasileiras que instituíram uma nova metodologia para a tomada de decisão no âmbito do poder local, estruturadas em procedimentos participativos e representativos simultaneamente.

Outros argumentos são bastante discutíveis e contestáveis. Uma dessas contestações é feita por Marilena Chauí (2003) com relação à tese de Bobbio sobre a relação de consequência direta entre democracia e burocracia/tecnocracia. Chauí (2003, p. 188-189) afirma que é rigorosamente verdadeiro que a burocracia e a tecnocracia decorrem da ampliação das organizações empresariais e estatais na sociedade industrial, mas não é tão verdadeiro que esses processos tenham sido causados pelo aumento da participação e representação democrática das massas. Chauí tem clareza que “não são as pressões populares (seja pelo voto, seja pela opinião pública, seja pelos movimentos e associações de massa) que engendraram a organização, a burocracia e a tecnocracia, mas outras razões bastante diversas”. As razões às quais a autora se refere são duas: a racionalidade capitalista e o projeto da burguesia para impedir a democratização. A primeira razão está relacionada à exigência para a “valorização do valor” em escala mundial; a segunda, considerada como mais importante, revela que a burocracia e tecnocracia não são como afirma Bobbio, “obstáculos não previstos do processo de democratização”, antes de tudo é

a resposta encontrada pelas classes dominantes para impedir a democratização. Nada há nos projetos populares-democráticos que expliquem numa relação de causa e efeito o surgimento do mundo da organização e da burocracia, senão como formas de controlar as exigências democráticas em nome de supostos princípios racionais do funcionamento de sociedades complexas. Afinal, se Bobbio crê em sua afirmação que a democracia é **subversiva** e por isso difícil, há de concordar que as classes dominantes façam o possível e o impossível para controlar e dismantelar os efeitos de práticas democráticas. (CHAUÍ, 2003, pp. 188-189, grifo nosso)

Por outro lado, Santos e Avritzer (2003) afirmam que a burocracia analisada por Bobbio consiste em formas administrativas “monocráticas e homogêneas”, ou seja, uma

administração que “advoga por uma solução homogênea para cada problema” (a resposta disciplinar do especialista), enquanto que os problemas administrativos na atualidade estão sempre cobrando soluções mais plurais (interdisciplinares). Os autores analisam que a burocracia descrita por Bobbio, se mostra incapaz de se apropriar dos conhecimentos detidos pelos atores sociais para solucionar problemas de gestão, assim como não demonstra condição de “agregar ou lidar com o conjunto das informações necessárias para a execução de políticas complexas nas áreas social, ambiental ou cultural” (SANTOS e AVRITZER, 2003, p. 28). É por esse motivo que os chamados “arranjos participativos”, que se caracterizam por formas diretas de intervenção dos atores sociais nos processos de debates e de tomada de decisões, devem ser re-inseridos na agenda democrática, concluem os autores.

1.3 Novos significados da participação democrática no Brasil dos anos 70 e 80

A idéia de participação restrita à formalidade dos processos eleitorais será frontalmente confrontada pelos movimentos sociais erguidos no confronto com os regimes autoritários instalados na periferia capitalista na segunda metade do século XX. Este é o caso do Brasil, que apesar de contar com a presença de um estado representativo desde os fins do século XIX, o povo não conseguiu desfrutar plenamente dos “benefícios” da democracia representativa, em função de uma cultura política que oscilou entre práticas patrimonialistas, clientelistas, populistas e autoritárias, predominantes na organização do estado nacional e na relação entre governantes e governados no decorrer de todo o século XX. Soma-se a isso, o saque aos direitos civis e políticos executados a cada novo período em que o estado procurou no centralismo autoritário a solução para as crises internas de crescimento⁷. Para Chauí (2003, p.198), no caso brasileiro, por muito tempo, não se tratou “sequer das dificuldades da democracia representativa, mas da pura ausência de qualquer forma democrática”.

⁷ José Luis Fiori (2003) discute o papel do estado brasileiro diante das crises econômicas nacionais e as estratégias de centralização nos períodos ditatoriais do Estado Novo e da Ditadura Militar.

Num momento de acirrada contestação da ordem ditatorial pela sociedade civil brasileira que a questão da participação foi recolocada no centro do debate democrático, isto durante o processo de transição do regime militar para a Nova República. O movimento nacional em prol da democracia guarda semelhanças com o fenômeno ocorrido nos países do Sul da Europa nos anos 70 e na América Latina nos anos 80 do século XX. Nesses países, os movimentos sociais exerceram um papel decisivo para o restabelecimento da democracia, tendo se constituído no principal foco de resistência às ditaduras instaladas nessas regiões em décadas anteriores (AVRITZER, 2003).

No Brasil, apesar da repressão à livre organização da sociedade civil, a ditadura não conseguiu impedir a emergência dos novos movimentos sociais que se levantaram contra o autoritarismo. Entre os fins dos anos 70 e início dos anos 80, movimentos sociais que haviam sido desarticulados pelo golpe de 64 retornam à cena política, enquanto outros foram criados. Nesse momento, o país experimentou um forte associativismo entre os mais diversos setores sociais como sindicatos, entidades de profissionais, movimentos urbanos, movimentos de trabalhadores rurais, partidos políticos, organizações não-governamentais, comunidades eclesiais de base ligadas à igreja católica, etc. Esses novos atores políticos unificados na luta pela democracia passaram a disputar um novo significado de participação política⁸. Esses movimentos reivindicavam entre outras coisas o retorno das eleições diretas para todos os níveis de governo, o restabelecimento dos direitos civis fundamentais, a melhoria de qualidade de vida, a reforma agrária, a distribuição equitativa de renda e a democratização do acesso a políticas sociais básicas, enfim, o “*direito a ter direitos*”.

Embora a luta pelo retorno das eleições diretas tenha se destacado como uma das grandes bandeiras dos movimentos sociais durante o processo de transição democrática, conforme evidenciamos na imensurável campanha das “diretas já!” que reclamava realização

⁸ Sobre a mobilização da sociedade civil brasileira pela derrubada da ditadura militar vide Carvalho (2003); Dagnino (2003); e Avritzer (2003).

de eleição direta para presidente em 85, a experiência vivenciada pelos movimentos sociais possibilitou uma ampliação do conceito de participação para além do sistema eleitoral, à medida que originou um outro tipo de participação, definida como “participação movimentalista”, orientada pela lógica consensual-solidarística, em contraposição à lógica racional-competitiva, característica da concepção de participação institucional-burocrática vigente até então (SILVA, 2003, p. 34).

A participação efetiva dos atores sociais no processo de (re)construção social e política do País passa a ser defendida como dimensão fundamental da nova noção de cidadania disputada pelos segmentos mais progressistas no contexto da redemocratização brasileira. Dagnino, ao analisar a movimentação da sociedade civil nos anos 80 em torno de um novo projeto de cidadania e de democracia, afirma que

A redefinição da noção de cidadania, empreendida pelos movimentos sociais e por outros setores sociais na década de 80, aponta na direção de uma sociedade mais igualitária em todos os seus níveis, baseada no reconhecimento dos seus membros como *sujeitos portadores de direitos*, inclusive aquele de participar efetivamente na gestão da sociedade. (2003, p. 10)

Nesses termos, ao significado limitado de participação como mero ato de autorizar governos se contrapôs uma nova concepção que apontava para a instituição de um outro padrão de relacionamento entre estado e sociedade. A participação exigida pelos setores excluídos dos processos decisórios por quase vinte anos era uma participação que reivindicava o direito de intervenção dos atores sociais nos processos de formulação de políticas públicas e no controle social do estado. Ainda de acordo com Dagnino, foi a partir do movimento de redemocratização que a sociedade civil começou a construir novas compreensões sobre a relação estado-sociedade. O antagonismo declarado que caracterizou essa relação no apogeu do regime militar foi gradativamente perdendo espaço para “uma postura de negociação que aposta na possibilidade de uma atuação conjunta, expressa

paradigmaticamente na bandeira da participação da sociedade civil” (DAGNINO, 2003, p. 13).

Nessas circunstâncias, a participação foi deixando de ser entendida como “dádiva” ou “concessão” do estado e passou a ser encarada como um processo complexo e contraditório de disputa e conquista de direitos negados⁹. Esse processo vem se constituindo por meios de avanços e recuos, de continuísmos e rupturas, posto que as partes envolvidas nessa relação, disputam demandas heterogêneas, ocupam posições de poder diferenciadas, defendem visões de mundo conflituosas, cumprem objetivos diversos na trama social e política.

Essa nova concepção de participação, a qual Teixeira (2003) designa de “participação cidadã”, visa fortalecer a sociedade civil na sua relação com o estado e construir uma ordem pública regida pelos critérios de solidariedade, equidade e justiça social. Esse fortalecimento se dá com base no cumprimento de deveres e responsabilidades políticas por um lado, e na conquista e exercício de direitos, por outro. Para Teixeira, esta forma de participação compreende algumas dimensões fundamentais que são definidoras do próprio objetivo da participação política na conjuntura atual: a dimensão decisória, a dimensão de controle social do estado, a dimensão de expressão de idéias e posturas e a dimensão da educação para a cidadania.

O autor acredita que o caráter decisório da participação deve se estender para além da decisão eleitoral, porém, reconhece os limites concretos (materiais, políticos, psicológicos, técnicos, culturais e institucionais) que impedem e/ou dificultam a participação direta do cidadão em todos os momentos dos processos decisórios: formulação, implementação, acompanhamento e avaliação das políticas. Embora defenda a participação direta nos momentos estratégicos do processo de tomada de decisão, o autor confirma que “a sociedade civil não pode substituir o estado, que deve dispor de agentes capacitados e legitimados (por

⁹ Pedro Demo (1996) realiza esse debate no seu livro *Participação é Conquista*.

meio do sufrágio universal) para as diferentes funções, responsabilizando-se pelos seus resultados” (TEIXEIRA, 2003, p. 34). Nesse sentido, propõe a combinação estratégica de procedimentos participativos que têm a função de explicitar diferenças étnicas, raciais, culturais, identidades subalternas, de gênero e aspirações dos diversos grupos sociais que compõem uma determinada comunidade com procedimentos representativos que traduzam generalidade de interesses e universalidade de direitos. Teixeira expressa a crença de que a participação direta é mais valiosa no debate, na apresentação de propostas, na pressão ao atendimento de demandas e no controle da ação dos agentes políticos. Esse último aspecto remete imediatamente à dimensão do controle social.

A participação entendida como instrumento de controle social do estado, implica na definição de critérios e parâmetros que devem orientar a ação pública, o que é o inverso da idéia de controle exercido pelo estado sobre a sociedade. Teixeira entende que o controle social compreendido sob essa ótica se baseia numa “noção de soberania popular, no sentido não apenas de poder eleger mandatários, mas de poder exercer o controle sobre o mandato de forma permanente e não só por eleições” (2003, p.39). De acordo com o autor, o controle social se efetiva por meio de duas ações básicas: a primeira, — o que tem se chamado *accountability*, — se refere à obrigação dos mandatários e representantes eleitos prestarem contas dos seus atos e decisões e ao direito dos cidadãos de exigí-los, conforme parâmetros estabelecidos social e institucionalmente. Em síntese, é o que podemos designar de transparência político-administrativa. A segunda ação é a responsabilização e consiste no dever dos agentes políticos responderem “pelos atos praticados em nome da sociedade, conforme os procedimentos estabelecidos nas leis e padrões éticos vigentes” (TEIXEIRA, 2003, pp. 38-39).

O que está em jogo nessa definição de participação, é, na verdade, a própria noção de cidadania compreendida como um conjunto indivisível de direitos e deveres que servem para

limitar a ação arbitrária do estado¹⁰. Entretanto, como enfatiza Teixeira, a correção dos desvios representativos e a responsabilização dos agentes políticos requerem, por um lado, uma sólida organização da sociedade civil, sua estruturação e permanente capacitação para esse fim, por outro, a transparência e visibilidade do estado, assim como, a garantia de mecanismos institucionais e legais para que os cidadãos através das instâncias públicas disponíveis possam exercer o seu papel com um mínimo de eficácia (TEIXEIRA, 2003, p. 40). Isso requer o fortalecimento dos espaços públicos institucionais e não-institucionais com o objetivo de favorecer o debate, o controle social e a interlocução com estado.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988, marco formal da instituição do novo Estado Democrático de Direito, institucionalizou vários instrumentos de participação e controle social, dentre os quais: a inclusão da iniciativa popular legislativa, no capítulo dos direitos políticos; a institucionalização de conselhos gestores de políticas públicas, com poderes deliberativos, propositivo, consultivo e fiscalizador; a criação de instâncias jurídicas de defesa social e individual como os Ministérios Públicos Federal e Estaduais; a inclusão da descentralização, autonomia e gestão democrática como princípios do ordenamento jurídico e administrativo da gestão pública nas diferentes esferas do Estado. Outras conquistas podem ser identificadas ainda no Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01), aprovado em 10/07/01, o qual estabeleceu as diretrizes gerais da política urbana, reafirmando os princípios que asseguram o caráter redistributivo e de inversão de prioridades desta política e na Lei 101 de 04/05/2000 de Responsabilidade Fiscal que integra esse conjunto de instrumentos jurídicos de ordenamento da gestão pública ao estabelecer as normas para a responsabilidade da gestão fiscal, assegurando a participação popular.

No âmbito dos governos locais, outras iniciativas de institucionalização da participação popular podem ser referenciadas como as experiências de orçamento

¹⁰ A discussão sobre a limitação do poder do estado pelo cidadão também está presente em Alain Touraine (1996) em *O que é a democracia?* Touraine afirma que “não há democracia sem limitação do poder do estado e sem cidadania”(p.126).

participativo em algumas cidades brasileiras, a instalação de fóruns, conferências, congressos e câmaras setoriais com o objetivo de debater, deliberar e fiscalizar políticas públicas de desenvolvimento local, entre as quais a educação.

Na contramão da reforma neoliberal dos anos 90, assistiu-se em alguns sistemas municipais de educação, especialmente em cidades governadas por partidos do campo democrático-popular, a diversas experiências de planejamento participativo que conservaram a essência da proposta democrática disputada pelas entidades de educadores e pelos demais movimentos sociais no contexto da transição democrática brasileira. Algumas dessas experiências se tornaram referências nacionais de reformas democráticas contra-hegemônicas no campo educacional com é o caso da Escola Pública Popular em São Paulo, da Escola Cidadã em Porto Alegre, da Escola Plural em Belo Horizonte, da Escola Candanga em Brasília, da Escola Cabana em Belém.

Essas propostas se estruturaram em torno de alguns eixos comuns que sintetizam os objetivos consensuados entre os setores educacionais progressistas nos anos 80: democratização do acesso e permanência com sucesso, qualidade social da educação, valorização do magistério e gestão democrática da educação.

Na próxima seção, discuti-se mais detalhadamente os reflexos do debate democrático sobre as lutas pela democratização da educação no Brasil, com ênfase nos processos de gestão e, mais especificamente, naquilo que se elegeu como foco principal deste estudo: a eleição direta de dirigentes escolares.

2. Democracia e gestão educacional

2.1 Aspectos históricos da relação entre democracia e educação no Brasil

A relação entre educação escolar e democracia no Brasil tem sido enfocada sob três aspectos: a democratização do acesso, a democratização do ensino e a democratização da

gestão (GANHEM, 2004; AZEVEDO, 2003; MENDONÇA, 2001; DOURADO 2000; HORA, 1997). Embora esses aspectos sejam concebidos atualmente pelos segmentos sociais progressistas, como fatores interdependentes e essenciais de uma política educacional democrática e de qualidade social, a ordem de inserção de cada um deles na agenda de negociação política brasileira demarca o próprio processo de organização e expansão das redes e sistemas de ensino brasileiros e a capacidade de mobilização da sociedade civil para cobrar do Estado o direito à educação. De acordo com Dourado

a busca da garantia da democratização do acesso, da permanência e da gestão se articulam, inexoravelmente, à defesa de um parâmetro mínimo de qualidade permeado pelo estabelecimento de novas interlocuções com a sociedade civil organizada. (2000, p. 89)

A exigência de ampliação do acesso das camadas populares à educação escolarizada já constava na agenda de reivindicações dos Pioneiros da Escola Nova desde os anos de 1930. O alto índice de analfabetismo e a precariedade de escolarização da maioria da população eram fatores que contrastavam com a proposta de modernização da economia brasileira no período inicial de industrialização.

Nesse contexto, a escola assumiu como função social primordial a instrumentalização das novas gerações para mercado de trabalho¹¹. Desde então, a pressão popular pela criação de vagas nas redes e sistemas públicos de ensino passou a ser uma demanda permanente. O Estado respondeu a essa demanda de forma lenta, progressiva e diferenciada. Somente com a promulgação da Constituição Federal em 1988 é que a oferta gratuita do Ensino Fundamental tornou-se obrigação do Estado e direito subjetivo do cidadão (Art. 208, I; § 1º), inclusive para os que não tiveram acesso em idade própria. Ainda assim, os índices educacionais têm

¹¹ Essa é uma realidade percebida mais nas regiões sul e sudeste onde o processo de escolarização se deu de forma mais ou menos integrada ao processo de industrialização. Na Amazônia a situação foi outra, pois a base econômica da região nunca foi industrial, como também não identificamos ao longo da história educacional amazônica um projeto educativo voltado para a promoção do desenvolvimento regional, baseado nas peculiaridades e especificidades locais.

demonstrado que a universalização do Ensino Fundamental tem acontecido de forma desequilibrada nas diferentes regiões do país (o Nordeste e o Norte apresentam as taxas mais baixas de acesso)¹² e a Educação Infantil e o Ensino Médio gratuitos continuam sendo negligenciados pelos poderes públicos, apesar da sua inclusão como etapas da Educação Básica na CF e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), Lei 9.394 de 1996.

A democratização do acesso à Educação Básica em todas as etapas, ainda é um grande desafio da política educacional brasileira nos dias atuais.

A partir dos anos 70, outros aspectos de caráter qualitativo se somaram aos aspectos quantitativos, “a educação pública compreendida como direito produziu a necessidade de uma discussão qualitativa sobre seus resultados” (AZEVEDO, 2003, p. 97) e novas questões foram inseridas na pauta do debate educacional. Passou-se, então, a questionar a função social da escola, a qualidade da oferta do ensino, a relevância social dos conteúdos ensinados, a avaliação da aprendizagem e organização do trabalho pedagógico, como fatores indispensáveis para a democratização da educação.

Para Azevedo, “o financiamento (da educação), o mérito de seu conteúdo, a permanência, a inclusão pela aprendizagem, a gestão - e não apenas o acesso - passaram a ser elementos indissociáveis do conceito de universalização” (2003, p. 98).

Concomitante à ampliação do acesso das classes populares à educação escolar, instalou-se na escola brasileira uma crise de qualidade, expressa nas estatísticas de repetência e evasão escolar, que começaram a comprometer a credibilidade e confiabilidade do ensino público nas últimas décadas do século XX. Nesse sentido, o currículo, as metodologias de ensino e o sistema de avaliação escolar foram questionados pelas tendências educacionais críticas como fatores que contribuíam para o quadro de fracasso escolar evidenciado nos indicadores educacionais. A partir daí, o debate sobre a democratização do ensino passou a

¹²As estatísticas educacionais brasileiras têm apresentado elevados índices de desigualdade no atendimento à escolarização obrigatória nas diferentes regiões do país, sendo as regiões norte e nordeste as que apresentam maior desequilíbrio entre demanda e oferta (INEP, 2002; CONED; 2002).

girar em torno da denúncia do caráter elitista e excludente da pedagogia escolar, da defesa de uma maior aproximação da escola com a realidade social e cultural dos alunos e do estabelecimento de relações mais horizontais entre educadores e educandos, de forma a ressignificar o currículo escolar¹³. Esse debate vai convergir para aquilo que se convencionou chamar nos últimos anos de qualidade social da educação, em contraposição à idéia de qualidade total que consubstanciou a reforma da educação nacional nos anos 90.

O significado de qualidade social da educação assumido pelos segmentos educacionais críticos está relacionado à defesa de uma nova função social para a escola, que visa não somente a garantia de vagas ou o aparelhamento adequado dos equipamentos escolares, mas, sobretudo, transformar o próprio conteúdo da educação. Isto implica que o conhecimento e as práticas escolares devam estar a serviço da formação integral e crítica dos cidadãos, da promoção da inclusão social, do reconhecimento e respeito às diferenças culturais, políticas e ideológicas existentes entre os sujeitos individuais e coletivos, e da luta contra as desigualdades que oprimem o ser humano. Uma nova qualidade social deve contemplar quatro dimensões fundamentais: a universalização do acesso e a permanência com sucesso, a democratização do conhecimento, a democratização da gestão da educação e a formação e valorização dos profissionais da educação.

O terceiro aspecto da relação entre democracia e escola diz respeito à democratização da gestão das políticas educacionais e das unidades de ensino. A luta em prol da gestão democrática da educação mobilizou amplos segmentos da sociedade civil nos anos de 80, este movimento se deu articulado ao processo de redemocratização política e social do País e à luta pela derrubada da ditadura militar instalada em 1964. A ditadura havia consolidado no interior do aparelho estatal uma estrutura administrativa altamente burocrática, centralizada e

¹³ Paulo Freire (1999); Demerval Saviani (1997); e Miguel Arroyo (2002) são alguns dos autores que questionam o papel do conhecimento e das práticas escolares na reprodução do *status quo* ou na transformação da realidade social. Os autores discutem a questão a partir de uma abordagem histórico-crítica da educação.

autoritária, o que mantinha a sociedade civil totalmente à margem dos processos decisórios e de gestão das políticas públicas estatais.

No campo da administração escolar, à semelhança dos órgãos centrais, predominava um modelo administrativo que conferia as funções de planejamento e coordenação a um corpo técnico “especializado” (tecnocratas), enquanto que os segmentos docentes e discentes não encontravam canais de expressão dentro das instituições (GARCIA, 2001). Essa relação foi colocada em xeque pelos movimentos de educadores organizados que passaram a reivindicar a democratização das práticas administrativas e das relações intersubjetivas de poder como dimensão da própria noção de cidadania que os movimentos sociais disputavam no processo de redemocratização.

2.2 A luta nacional pela democratização da gestão escolar

Concretamente, as propostas de gestão democrática da educação, consensuadas entre as entidades educacionais de caráter científico e sindical, atuantes a partir de meados da década de 70 e unificadas em torno do FNDEP¹⁴, consistiam na defesa da institucionalização de mecanismos que visavam à ampliação da participação dos atores escolares nos processos de planejamento, decisão e controle social da política educacional e na exigência de maior transparência das ações e orçamento dos órgãos e escolas públicas. Entre as reivindicações de democratização da gestão educacional apresentadas pelo FNDEP durante o processo de elaboração da Constituição Federal de 1988 constam: a criação de um sistema nacional de educação; a constituição de fóruns e conselhos de educação em âmbito nacional, estadual e municipal de composição ampla e representativa com autonomia para normatizar, propor, deliberar e fiscalizar o desenvolvimento da política educacional; a descentralização e a autonomia administrativa, pedagógica e financeira das unidades escolares; a constituição de conselhos escolares e conselhos universitários autônomos, representativos e participativos, de

¹⁴ O referido Fórum atuou na constituinte como Fórum Nacional de Educação, somente no processo de elaboração da LDB que este assumiu o seu caráter publicista, passando a se chamar Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública.

caráter normativo, deliberativo, e de controle social; e a eleição direta para dirigentes escolares (SHIROMA *et al*, 2002; p.48).

A Constituição aprovou o princípio genérico de gestão democrática do ensino público (Art. 206; VI), remetendo o detalhamento de tal princípio à LDB. O processo de elaboração da nova lei educacional se alongou por quase uma década, em função das mudanças ocorridas no contexto político nacional sob a influência da hegemonia neoliberal. O projeto de LDB elaborado com a participação das entidades educacionais e outros setores sociais organizados sofreu inúmeras alterações para se adequar às novas orientações da política educacional estabelecidas pelo executivo central a partir dos anos 90.

Ainda que a legislação aprovada tenha se distanciado enormemente da proposta original, no que se refere mais especificamente à democratização da gestão educacional, alguns avanços foram conquistados, dentre os quais: a definição da gestão democrática como princípio da educação (Art. 3º; VIII); o estabelecimento do regime de colaboração entre os entes federados (Art. 5º; § 1º); a organização autônoma dos sistemas de ensino (Art. 8º; § 2º); a constituição dos sistemas municipais de ensino com caráter normativo, propositivo e fiscalizador (Art. 11); o direito da comunidade escolar de participar da elaboração do projeto político pedagógico da escola (Art. 14; I); a instituição de conselhos escolares com a participação da comunidade (Art. 14; II); a garantia de progressivos graus de autonomia pedagógica, administrativa e financeira às unidades escolares (Art. 15); a definição de percentuais mínimos obrigatórios para a educação pública (Art. 69).

Com relação à forma de provimento do cargo de direção escolar, constante no projeto original, a LDB delegou essa decisão aos sistemas estaduais e municipais de ensino, a ser regulamentada por meio de normas próprias de cada sistema. Isso fica claro no Art. 3º; VIII, quando a LDB explicita que a gestão democrática será efetivada “na forma desta lei e da *legislação dos sistemas de ensino*” (grifos nossos). Com isso, a disputa pela eleição direta de

dirigentes escolares passou a ocorrer no contexto particularizado de cada estado e município. Entre os anos 80 e 90 houve uma considerável ampliação dessa prática nas redes e sistemas educacionais brasileiros, mas num número significativo de municípios o provimento do cargo de direção ainda se constitui em prerrogativa do executivo (DOURADO, 2000; PARO, 1996). Na literatura educacional há relatos de casos em que a eleição direta de diretores foi embargada por chefes de executivos estaduais e municipais sob alegação de inconstitucionalidade do ato (BASTOS, 2002; WERLE, 2003).

Após os embates travados na constituinte e no processo de aprovação da LDB, o FNDEP voltou a mobilizar a comunidade educacional brasileira nos fins dos anos 90 para a elaboração do Plano Nacional de Educação (PNE), conforme determinação da LDB que previa a aprovação do PNE um ano após a publicação da Lei (Art. 87; § 1º). Por meio da realização de dois Congressos Nacionais de Educação (CONED), nasceu o PNE da Sociedade Brasileira, que resgatou muitas propostas disputadas pelo FNDEP nos dois processos legislativos anteriores (CF e LDB), entre as quais, aquelas relativas à gestão democrática da educação. Apesar da legitimidade da proposta da sociedade civil, a conjuntura política brasileira não foi favorável à aprovação deste PNE. Tal como ocorrera com a LDB, o governo central conseguiu reunir forças para embargar o projeto e aprovar um outro plano de autoria do MEC¹⁵ mais consoante com os princípios e os objetivos perseguidos pela política educacional do governo FHC (1995-2002), que se consubstanciava nos pressupostos da reforma administrativa e fiscal do Estado, coordenada pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE), entre os anos de 1995 a 1999¹⁶.

¹⁵ Sobre a tramitação dos dois PNEs (da sociedade brasileira e do MEC) no Congresso Nacional e sobre o “arranjo” para aprovar o PNE do MEC, ver Valente (2001); PINTO (2002).

¹⁶ Peroni (2003) discute a relação entre a política educacional brasileira dos anos 90 e o projeto de reforma do estado, onde conclui que a primeira é parte constituinte da segunda e está articulada a um movimento mais amplo de redefinição do papel estado no contexto de crise do capitalismo em nível mundial. O projeto de reforma estatal pode ser encontrado, na íntegra, no documento oficial do MARE intitulado Plano Diretor de Reforma do Aparelho do estado, de 1996.

Mesmo defendendo propostas de conteúdo radicalmente diferentes e até contrárias àquelas encampadas pelas lutas do FNDEP, a reforma educativa de FHC utilizou oportunisticamente as bandeiras dos movimentos sociais e lhes imputou outros significados de acordo com os interesses vinculados nas orientações dos organismos financeiros internacionais: CEPAL, BM e FMI que exerceram um papel determinante na mudança de foco da política educacional brasileira entre os anos 80 e 90¹⁷.

Oliveira (2000), ao analisar a política educacional projetada no contexto da reforma estatal no Brasil dos anos 90 afirma que:

O grande trunfo das reformas implantadas nos anos 90 é a possibilidade de incorporar pontos anteriormente defendidos pelos progressistas, re-significando-os dentro de uma nova lógica. Esta peculiaridade faz com que a oposição às propostas hegemônicas seja muito difícil, pois pontualmente, podem ser defensáveis ou até mesmo reivindicações “progressistas” dos anos 80, como por exemplo, **as propostas de eleição de diretores**, autonomia da escola e promoção automática ou adoção de ciclos de aprendizagem em substituição ao sistema seriado, explicitamente incorporado ao texto da LDB ou facultado por ele. (2000, p. 80, grifos nossos)

Com relação à gestão democrática da escola, conceitos como participação, autonomia, descentralização sofreram uma radical mudança de sentido. A participação concebida no contexto dos anos 80, como o direito dos atores escolares tomarem parte das decisões administrativas da escola, da elaboração e avaliação do seu projeto político-pedagógico e do controle social dos recursos financeiros, passa a ser difundida como divisão de tarefas operacionais da escola com a comunidade, ou seja, como responsabilização dos atores escolares pela captação de recursos financeiros para solucionar as carências orçamentárias da escola e a prestação de trabalhos voluntários para suprir as lacunas de pessoal.

¹⁷ Peroni op. cit. analisa a redefinição da política educacional brasileira entre os anos de 1988 a 1998, a autora diz que houve um deslocamento do eixo central da política educacional do período Constituinte para o período da reforma do governo FHC. Nos anos 80, diz a autora, “as políticas tinham como eixo principal a democratização da escola, mediante a universalização do acesso e a gestão democrática, centrada na formação do cidadão”, nos anos 90, passou-se a enfatizar “a qualidade, entendida como produtividade” e buscou-se “a eficiência e eficácia via o controle de qualidade”, a descentralização e autonomia passaram a ser compreendidas como desresponsabilização do estado e terceirização de serviços. (p. 73)

Essas novas concepções passaram a se apoiar nos apelos de “responsabilidade” e “solidariedade social” e nos princípios de descentralização e autonomia. Com isso, se processa uma despolitização dos termos e esvaziamento das práticas. Autonomia e descentralização passam a ser encaradas como desconcentração de serviços e desresponsabilização de obrigações do Estado para com a sociedade¹⁸.

Na prática, em muitos sistemas de ensino e unidades escolares, os mecanismos de gestão democrática vêm sendo implementados de forma isolada, aleatória e desarticulada de uma visão de sociedade, de cidadania e de democracia e por fim, esvaziada de seu significado político. Acabam constituindo-se conselhos escolares, elaborando-se projetos pedagógicos, ou até mesmo elegendo-se dirigentes, muito mais para cumprir as determinações formais constantes no *plano legal das orientações para ação organizacional* (LIMA, 2001) do que para se exercitar direitos e se construir uma cultura e convivência democráticas no espaço escolar. No entanto, como nos lembra Licínio Lima (2001), *o plano da ação organizacional* também comporta as *infidelidades normativas*, sendo que os atores escolares utilizam seus próprios recursos para negar, violar, subverter, reafirmar e transformar as determinações *racional-legais*. Dessa forma, a participação dos atores acaba se dando em níveis diferenciados de envolvimento e até mesmo na forma deliberada de *não participação*, como uma reação de protesto ou estratégia para confrontar as diretrizes oficiais da política educacional.

2.3 Modelos de gestão em tensão

A Administração, como prática social historicamente determinada, só pode ser compreendida a partir das determinações das relações econômicas, políticas, culturais e sociais de uma sociedade. No caso da sociedade capitalista, essa prática traz a marca das contradições sociais e dos interesses políticos em jogo (PARO,1991). Para os teóricos da

¹⁸ Sobre a questão da autonomia e da descentralização no contexto da reforma educacional dos anos 90 ver Peroni Op. Cit.; e Oliveira (2000);

Administração Científica, as atividades sociais e econômicas, em virtude de sua complexidade, da multiplicidade de seus objetivos, da escassez dos recursos disponíveis e do grande número de pessoas envolvidas nas atividades, precisam ser gerenciadas eficaz e eficientemente por uma pessoa ou uma equipe tecnicamente bem preparadas. Segundo essa concepção, na organização escolar quem encarna esse papel é o diretor/a diretora.

Data de um período não muito recente que se tenta importar para a escola os pressupostos das teorias da Administração Científica com o objetivo de imprimir à organização escolar os mesmos preceitos de racionalidade, produtividade, eficiência e eficácia que orientam a organização comercial e industrial.

Segundo as teorias da Administração Científica, o trabalho na empresa capitalista obedece a uma divisão técnica que cria a oposição entre trabalho manual e trabalho intelectual, entre teoria e prática, entre planejamento e execução. Essa oposição determina uma relação de exploração e dominação dos que pensam sobre os que executam. Uma relação hierárquica que diferencia os que comandam dos comandados. Os primeiros são os especialistas, dotados de competência teórico-técnica, os tecnocratas, e por isso mesmo são “naturalmente” superiores àqueles que apenas operacionalizam tarefas determinadas. Outra característica desse modelo administrativo é o parcelamento do processo produtivo, cada grupo de trabalhadores assume uma parcela específica do processo de acordo com complexidade da tarefa a ser empreendida. À equipe diretiva, cabe coordenar os esforços coletivos para se alcançar a máxima produtividade e racionalização dos recursos disponíveis. O que se percebe claramente nessas teorias, grosso modo, é a reprodução das relações capitalistas de exploração e submissão.

Ao se transportar para a escola o modelo de Administração Científica colocado em prática nas empresas, a especificidade do trabalho escolar é ignorado. Os objetivos da escola são comparados aos objetivos de acumulação de capitais e geração de lucros próprios das

empresas capitalistas. Portanto, o trabalho administrativo na escola se desenvolve à semelhança do trabalho administrativo da empresa, onde o diretor/diretora escolar é a pessoa dotada de competência técnica (tecnocrata) que deverá comandar os demais segmentos: professores, alunos, funcionários a partir de métodos administrativos que pressupõem a neutralidade da técnica. Nesse sentido, é criada uma burocracia na administração escolar que compreende a administração não como um meio para consecução de determinados fins, mas como um fim em si mesma (PARO, 1991).

De acordo com Lima (2001), a organização racional do trabalho escolar baseado nos pressupostos produzidos pelas teorias da administração científica e da burocracia se traduz num modelo que o autor denomina de “racional-burocrático” que se define pela estabilidade, consenso, rigidez das leis e dos regulamentos, hierarquia e especialização. Sobre este modelo Lima afirma que

O estudo da escola como organização burocrática tende, assim, a transferir para a escola dimensões características das organizações burocráticas, desde a rigidez, passando pela delegação de autoridade, a departamentalização e a especialização, até desempenhos mínimos aceitáveis, consagrados por regras universais e abstratas, considerando muito menos ou mesmo não considerando a importância dos conflitos organizacionais, a definição problemática dos objetivos, as dificuldades impostas por uma tecnologia ambígua e as estruturas informais. (2001, p. 28)

A influência do modelo racional-burocrático sobre os processos administrativos da escola tem servido para produzir práticas autoritárias e centralizadoras em que o diretor, como autoridade máxima da hierarquia organizacional, assume uma postura extremamente controladora do trabalho e dos demais segmentos. A sua função administrativa tende a se voltar mais para o cumprimento das rotinas burocráticas relacionadas às regras constantes do *plano formal das orientações* definidas externamente à escola do que para as ações vinculadas ao processo formativo dos sujeitos que deve ser a base do projeto político-pedagógico da escola.

A concepção e prática da administração escolar pautada, hegemonicamente, nos princípios da administração científica e da burocracia foi um modelo que se tornou predominante na história da administração escolar brasileira. Esse modelo atendeu à necessidade de fazer da escola uma agência de reprodução das relações de dominação e desigualdade, reforçadas e legitimadas pelo Estado através dos órgãos centrais de administração do sistema educacional.

Apesar de reconhecer a predominância do modelo racional-burocrático como modelo explicativo dos processos organizativos da escola, Lima (2001) enfatiza que este não é exclusivo, pois a escola não pode ser vista apenas sob a ótica da conexão com as regras burocráticas, é preciso que nos atentemos para as desconexões presentes nas práticas cotidianas dos atores escolares (as infidelidades normativas). A perspectiva analítica baseada na irregularidade, na incerteza, na resistência, na produção alternativa de regras é denominada pelo autor de “anarquia organizada”, que não é sinônimo de desordem, falta de organização, ausência de chefe ou de direção, mas um outro tipo de organização alternativo que desafia o modelo bem instalado da burocracia racional.

Ao propor o modelo analítico da “anarquia organizada”, o autor quer atenta para o fato de que a escola é perpassada por lógicas diferenciadas e antagônicas que se traduzem tanto pela conformidade com o modelo dominante da burocracia, quanto pela sua negação. Os dois modelos discutidos por Lima — racional-burocrático e anárquico — permitem analisar a escola tanto a partir da sua face burocrática, de cumprimento acrítico de regras e normas formais hierarquicamente decretadas, quanto pelo viés da negação, transgressão, recriação e transformação dessas normas. Nesse sentido, Lima afirma que

A ordem burocrática da conexão e a ordem anárquica da desconexão, configuração, desta forma, um modo de funcionamento que poderá ser simultaneamente conjuntivo e disjuntivo. A escola não será exclusivamente burocrática ou anárquica. Mas não sendo exclusivamente uma coisa ou a outra poderá ser simultaneamente as duas. (LIMA, 2001, p. 47)

Porém, o que parece claro é que o modelo burocrático contradiz o princípio democrático da participação e do trabalho coletivo, defendido pelos segmentos progressistas que lutam pela gestão democrática da educação. O direito da comunidade de participar da gestão da escola pública é, em última instância, o direito do cidadão de exercer o controle social sobre um bem público. É principalmente o debate em torno do direito de participação da comunidade no planejamento e no controle social dos serviços educacionais ofertados pela escola que tem mobilizado educadores e comunidade a lutar pela instituição de processos mais democráticos de gestão, incluindo as formas de escolha dos dirigentes escolares e outros mecanismos igualmente importantes para a democratização da escola.

Dourado, ao defender a gestão democrática como um projeto para a escola no contexto histórico atual, afirma que

Gestão democrática implica um processo de participação coletiva e, desse modo, a sua efetivação na escola supõe a criação de instâncias colegiadas de caráter deliberativo, bem como **a implementação do processo de escolha de dirigentes escolares**, a participação de todos os segmentos da comunidade escolar na construção do projeto político pedagógico e na definição e acompanhamento dos recursos recebidos. (2003, p. 20, grifos nossos)

3. A eleição direta de dirigentes escolares

No bojo da luta pela gestão democrática da educação, as formas de provimento do cargo de direção, baseadas em práticas patrimonialistas, clientelistas e favoritistas foram questionadas pela comunidade educacional brasileira como um dos elementos responsáveis pelo autoritarismo e centralismo reinantes no campo da administração escolar. Em contraposição ao modo antidemocrático de nomeação dos dirigentes escolares, a eleição direta, com o voto universal da comunidade, passou a defendida como a forma mais legítima de condução ao cargo.

No final dos anos 70 surgiram as primeiras experiências de eleição direta para dirigentes escolares nos municípios de Boa Esperança (ES), Lages (SC), Piracicaba (SP) e Blumenau (SC) (VIEIRA, 2001). Na década de 80, com a promulgação da CF, essa modalidade de escolha de dirigentes ganhou força e se estendeu para várias localidades do território nacional. A adoção da eleição direta de dirigentes pelas redes e sistemas de ensino públicos se deve tanto à mobilização dos movimentos sociais que passaram a nutrir grandes esperanças que a institucionalização da eleição direta viesse a colocar freios no desmando e autoritarismo dos diretores/diretoras nomeados arbitrariamente pelas autoridades políticas, quanto pela atuação de políticos populistas que passaram incluí-la nas suas plataformas eleitorais visando angariar votos. Este fato levou ao posterior refreamento dessa prática, visto que boa parcela dos governantes eleitos não tinham o compromisso real com luta pela democratização da educação, mas levantavam tal bandeira em função de um oportunismo eleitoreiro (PARO, 1996).

À medida que a eleição direta de dirigentes foi se institucionalizando na escola pública brasileira, este mecanismo passou, também, a se constituir em objeto de investigação de vários pesquisadores, interessados em discutir os efeitos dessa prática sobre o processo de democratização da gestão escolar. Entre esses estudos identificamos Paro (1996); Dourado (2000; 2003); Vieira (2001); Bastos (2002), entre outros. Ao problematizar o exercício da eleição de dirigentes escolares, as pesquisas acadêmicas começaram a revelar vários limites e possibilidades implicadas nessa prática, contribuindo para desconstruir algumas visões ingênuas ou ultra-otimistas a respeito da eleição na escola. A partir dos resultados produzidos por essas investigações, começou-se também a refletir sobre os vínculos indissociáveis entre democracia educacional e democracia política, social, econômica, cultural, ecológica, científica e tecnológica, o que leva a pensar a escola na sua relação dialética com a sociedade e seu papel fundamental (e não exclusivo) na construção da cidadania.

A seguir, com base fundamentalmente nas contribuições de Dourado (2000; 2003) e Paro (1996; 2001) discute-se alguns aspectos centrais abordados por esses autores, que dão suporte às reflexões e análises realizadas no decorrer desta investigação.

3.1 Formas usuais de escolha

Luiz Fernandes Dourado (2000), numa pesquisa que teve como objetivo analisar o “dito” processo de democratização das escolas municipais de Goiânia, por intermédio da implementação da eleição direta para a escolha de dirigentes escolares, identificou cinco formas mais usuais de provimento do cargo/função de direção, praticadas pelos sistemas de ensino nos anos 80:

a) Diretor livremente indicado pelo poder público

Esta modalidade pode ser identificada também como “cargo de confiança” concedido a alguns “privilegiados” pelo poder público. Esse era o procedimento de escolha que mais se coadunava e contemplava as formas usuais de clientelismo. Segundo o autor, permitia

A transformação da escola naquilo que numa linguagem do cotidiano político pode ser designado como curral eleitoral, por distinguir-se pela política do favoritismo e marginalização das oposições, em que o papel do diretor, ao prescindir do respaldo da “comunidade escolar”, caracterizava-se como instrumentalizador de práticas autoritárias, evidenciando-se forte ingerência do Estado na gestão escolar. (DOURADO, 2000, p. 83)

b) Diretor de carreira

Modalidade encontrada em número mais reduzido nas escolas públicas, sendo mais efetivada no âmbito da iniciativa privada. Os critérios utilizados para este tipo de escolha são geralmente: tempo de serviço, merecimento e/ou distinção de escolarização. Essa modalidade de orientação meritocrática apresentou-se também como uma variação da indicação política.

c) Aprovação em concurso público

Os defensores dessa modalidade advogam pela objetividade na escolha de méritos intelectuais que as provas objetivas e de títulos conferem ao processo e, ainda, a possibilidade

de coibição do clientelismo utilizado na indicação do cargo. No entanto, a administração escolar não se resume à dimensão técnica, mas constitui-se num ato político. Assim, ao tomar como critério a competência técnica, corre-se o risco de reduzir a função do diretor “à rotinização das atividades administrativas e burocráticas, secundarizando, desse modo, a compreensão mais abrangente do processo político-pedagógico” (DOURADO, 2000, pp. 83-84).

Dourado defende o concurso público como ponto de partida para o ingresso no magistério público, mas não concorda que esta seja a forma mais apropriada para a escolha de dirigentes escolares.

Paro (1996, pp. 19-26) ao analisar os méritos e as limitações do concurso público como critério para a nomeação do diretor/diretora escolar reafirma que há poucas dúvidas quanto a sua capacidade de aferir objetivamente conhecimentos técnicos aos candidatos, entretanto, a principal insuficiência que o concurso revela é que ele não se presta à aferição da liderança do candidato diante dos servidores, professores, pais e alunos da escola. Não é a falta de conhecimentos sobre teorias de administração escolar que impede o diretor/a diretora de gerir uma escola com qualidade, mas a falta de representatividade, de liderança, de compromisso com as causas da comunidade podem ser empecilhos maiores. Quando se trata da escolha do dirigente, é preciso ter clareza do tipo de desempenho que se espera do futuro ocupante do cargo, para saber se o procedimento de concurso tem condições de aferir ou não a presença da necessária aptidão.

d) Indicação por listas tríplexes e sêxtuplas

Essa modalidade consiste na consulta à comunidade escolar ou a setores desta para a indicação de nomes (três ou seis) dos possíveis dirigentes, ficando a cargo do executivo nomear o diretor dentre os candidatos mais votados. Essa forma de indicação conta com a participação da comunidade apenas no início do processo, a decisão final é sempre do Estado

“nesse caso, a comunidade é normalmente chamada para legitimar as ações autocráticas dos poderes públicos sob a égide do discurso de participação/democratização das relações escolares” (DOURADO, 2000, p. 84).

e) Eleição direta

Esta é, historicamente, a modalidade mais defendida pelos movimentos sociais e educacionais como uma das formas mais democráticas para a ocupação do cargo de diretor na escola pública. A sua defesa vincula-se à crença de que o processo eleitoral implica na conquista do poder de decisão da comunidade sobre os rumos da gestão escolar.

Dourado, consoante com os segmentos educacionais mais críticos, não acredita que a eleição por si só possa garantir a democratização da escola, mas defende-a como um instrumento de exercício democrático que deve ser associado a outros elementos na luta pela democratização das relações escolares. O autor também adverte que

Embora as eleições se apresentem como um legítimo canal na luta pela democratização da escola e das relações sociais mais amplas - e não como o único - é necessário não perdermos de vista as limitações do sistema representativo numa sociedade de classes assentada em interesses antagônicos e irreconciliáveis, entretanto, a forma de provimento pode não definir o tipo de gestão, mas, certamente, interfere no curso desta. (DOURADO, 2000, p. 85)

O autor reconhece que o processo de democratização da escola não prescinde da institucionalização de canais que possam ser viabilizadores do diálogo e da decisão coletiva. Isso inclui não somente a eleição direta para dirigentes escolares, mas o fortalecimento de outros mecanismos de democratização da gestão escolar como, por exemplo, os conselhos escolares, que precisam assumir de fato o papel de instância máxima de decisão na escola; os grêmios estudantis como expressão da politização dos alunos; a forma colegiada de planejar, executar e avaliar o projeto pedagógico da escola; entre outras que não se encontram instituídas, mas podem vir a surgir conforme a escola aperfeiçoe os seus canais de participação democrática.

A democratização da escola passa não somente pelas questões administrativas, mas pela universalização do acesso, do conhecimento e saberes, pela construção de relações interpessoais mais humanizadoras e solidárias que são imprescindíveis para a inclusão social e para a promoção da justiça e igualdade. Nesse sentido, o autor defende que

A luta pela qualidade social da educação não pode estar dissociada de lutas mais amplas pela igualdade, pela equidade, num país margeado por desigualdades sociais tão gritantes. Portanto, pensar a democratização da escola implica lutar pela democratização da sociedade da qual essa faz parte e é parte constitutiva e constituinte. (2001, p. 90)

Dourado, também, informa sobre uma outra pesquisa desenvolvida pela Associação Nacional de Políticas e Administração da Educação (ANPAE), intitulada “Escolha de Dirigentes Escolares”, realizada no ano de 1997 e que teve como objetivo identificar as modalidades de escolha de dirigentes escolares em curso no país nas esferas estaduais e municipais e problematizar a prática dessas modalidades nos sistemas de ensino. Essa pesquisa contou com uma amostra de 53 secretárias estaduais e municipais de educação, incluindo o Distrito Federal. Os resultados revelaram, entre outras questões, que ainda é significativo o índice de secretarias de educação que utilizam o critério da “livre indicação por parte de autoridades” como critério para a escolha de dirigentes. Mas, o que os dados também revelam é que apesar disso a eleição direta parece estar se tornando a prática mais usual de escolha de dirigentes.

Esses dados podem ser visualizados no quadro abaixo, transcrito do texto de Dourado (2000), intitulado “A escolha de dirigentes escolares: políticas e gestão da educação”.

Quadro nº. 1
Modalidades de provimento do cargo/função de diretor de escola adotadas por
Secretarias de Educação de Estados e capitais brasileiras

Modalidades de provimento	Nº. de Secretárias	%
Livre indicação por parte de uma autoridade	11	22,9
Eleição	15	31,3
Concurso público	1	2,1
Modalidade mista: eleição com concurso público	2	4,2
Modalidade mista: eleição com plano de trabalho	9	18,8
Modalidade mista: concurso público e designação	1	2,1
Modalidade mista: currículo mais entrevista	1	2,1
Modalidade mista: eleição mais livre indicação	3	6,3
Modalidade mista: eleição mais provas escritas	2	4,2
Outras modalidades	3	6,3

Obs.: Respostas do tipo “prova escrita”, “prova” e “teste de conhecimento” foram codificadas como provas escritas.

Fonte: Luís Fernandes Dourado, 2000, p. 86.

Os dados oriundos da pesquisa são esclarecedores quanto à valorização da eleição direta como forma de provimento do cargo/função de diretor escolar. Quinze (15) das cinquenta e três (53) secretarias que fizeram parte da pesquisa adotavam a prática da eleição direta (31, 3%), seguidas de onze (11) secretarias (22,9 %) que adotavam a livre indicação. Isso nos leva a inferir que gradativamente os sistemas de ensino e as unidades escolares estão ampliando as possibilidades de democratização das relações de poder, posto que o fato de muitas unidades já praticarem as eleições diretas demonstra que os procedimentos mais participativos e democráticos têm prevalecido sobre as formas autocráticas, clientelistas e meritocráticas. Ainda que a pesquisa apresente resultados otimistas, Dourado chama a atenção para os desafios que a escola brasileira ainda precisa enfrentar para consolidar a gestão democrática da educação que, segundo o autor, precisa existir para além da mera escolha eleitoral de representantes e dirigentes.

3.2 Limites e avanços

Vítor Henrique Paro, em pesquisa intitulada "*Eleição de diretores: a escola pública experimenta a democracia*", realizada em escolas de 1º e 2º graus (atualmente denominados Ensino Fundamental e Médio) de diversos estados e municípios brasileiros no ano de 1996, analisa as características e os problemas da institucionalização e implementação das eleições diretas de diretores, bem como os seus efeitos sobre a democratização da gestão escolar e sobre a qualidade e quantidade na oferta de ensino. Com base nesse estudo, PARO discute alguns limites das eleições nas escolas que experimentaram esse processo e também os avanços significativos que foram alcançados.

Inicialmente, Paro enfatiza que a realização das eleições diretas para diretores não representam por si só nenhum avanço para a democratização da gestão na escola. A sua prática deve ser compreendida como parte de uma luta mais ampla, que articule o projeto de democratização da escola com o projeto de democratização da sociedade, num sentido mais *lato*. E para que esse processo possa lograr frutos na construção democrática escolar e social é necessário identificar os seus limites para não correr o risco de se deixar desanimar pelas frustrações.

Uma das questões importantes apontadas por Paro é

(...) que a eleição provoca um grande número de expectativas nos sujeitos envolvidos, muitas delas impossíveis de serem realizadas, uma delas é a crença na capacidade do sistema eletivo de neutralizar as práticas tradicionalistas calcadas no clientelismo e no favorecimento pessoal. (PARO, 2001, p. 64)

Com base nos dados obtidos na pesquisa, o autor pode constatar que não é com tanta rapidez e nem de uma vez por todas que essas práticas são superadas, as eleições desempenhavam papel importante na diminuição da intervenção de políticos como vereadores, deputados, prefeitos e cabos eleitorais na escolha do diretor, onde a eleição se

dava diretamente pelo voto da comunidade. Entretanto, onde a eleição se dava por lista tríplice essa influência permanecia muito forte.

Além da influência mais direta que os políticos exercem sobre a escolha dos diretores em muitos sistemas de ensino por meio da “livre” indicação, outras formas mais estratégicas de influência também são citadas por Calaça (*apud* PARO, 1996), como em Goiânia, onde se constatou que alguns candidatos patrocinados por vereadores distribuíam santinhos, calendários, camisetas e prometiam favores em troca de votos. Paro não atribui a persistência dessas práticas à eleição em si, mas assinala que a causa desses males nada mais é do que a reminiscência de uma cultura tradicionalista que só a construção de uma outra cultura democrática pode superar.

Uma das expectativas que as comunidades alimentavam era que a eleição para dirigentes poderia eliminar o autoritarismo existente na escola e a falta de participação de professores, alunos, funcionários e pais nas decisões. Essa suposição se deve ao fato dos segmentos escolares acreditarem que a falta de participação se dava exclusivamente porque o diretor nomeado pelo executivo se articulava mais com os interesses do Estado do que com os anseios da comunidade, fato que mudaria radicalmente com a eleição. A constatação de que as características do chefe monocrático que detém a autoridade máxima ainda persistiam, mesmo com a eleição, causou frustração em um grande número de pessoas. Sobre a questão, o autor manifesta a seguinte idéia:

O que isso reafirma é que as causas do autoritarismo existente nas unidades escolares não advêm exclusivamente do provimento do diretor pela via da nomeação política. Antes é preciso considerar que tal autoritarismo é resultado da conjunção de uma série de determinantes internos e externos à unidade escolar que se sintetizam na forma como se estrutura a própria escola e no tipo de relações que aí têm lugar. (PARO, 2001, p. 67)

Uma outra evidência dos limites da eleição de diretores é o corporativismo cobrado por parte de alguns grupos que interagem na escola que, por prestarem apoio a um

determinado candidato, acreditam que este tem o compromisso de favorecê-los, ignorando que o compromisso é com o coletivo e não somente com seus aliados.

Outro fator preocupante com relação às eleições é que muitos indivíduos reduzem o processo democrático apenas ao voto, isentando-se de participar efetivamente das ações. Isso também é reflexo de uma sociedade conservadora, sem uma cultura de participação social e política amadurecida, ocasionando, conseqüentemente, que a eleição não signifique “a escolha de um líder para a coordenação do esforço humano coletivo na escola, mas muito mais uma oportunidade de jogar sobre os ombros do diretor toda a responsabilidade que envolve a prática escolar” (PARO, 2001, p. 67).

Apesar dos limites aqui enumerados que, em grande parte, não podem ser atribuídos de maneira ingênua à eleição de dirigentes em si, posto que muitas dessas questões não se resolvem exclusivamente por deliberação do diretor, mas dependem de mudanças estruturais, políticas e culturais no âmbito do Estado, do sistema educacional e da própria escola, as pesquisas indicam que com, a prática das eleições diretas para dirigentes, as escolas alcançaram avanços importantes.

Um primeiro avanço é que a eleição direta para diretores já faz parte, hoje, da pauta de trabalho de muitas unidades escolares nos vários sistemas de ensino do país. Esse parece ser um ponto bastante positivo, pois, à medida que processos mais democráticos sejam exercitados, é possível que as pessoas desenvolvam posturas mais críticas e tornem-se mais conscientes dos seus direitos e deveres.

Com a instituição da eleição, a comunidade escolar começa a tomar mais conhecimento dos problemas da escola que, por ocasião das campanhas eleitorais, tendem a vir à tona. Esse não é um processo tranqüilo, mas perpassado de conflitos. No entanto, é pelo exercício do diálogo e da democracia que os problemas podem vir a se resolver de forma mais positiva.

Outro avanço extremamente importante alcançando com a eleição é o maior comprometimento do diretor eleito com as questões pedagógicas da escola. A esse respeito

Paro comenta:

A função de direção, anteriormente enredada em múltiplas atividades destinadas a atender solicitações dos órgãos superiores, pouco relacionada com as atividades-fim da escola, de repente se sente também pressionada a dedicar-se com maior cuidado ao pedagógico que, afinal de contas, foi objeto de todos os discursos nas campanhas para a eleição. (PARO, 2001, p. 71)

Entre outros aspectos positivos decorrentes das mudanças provocadas pela eleição direta, dois têm maior importância: um é o fato de que o diretor eleito pelo voto da comunidade ganha mais legitimidade para exercer a sua função, assim como incentiva uma maior cobrança por parte dos usuários da escola sobre o seu trabalho, pois pressupõe-se que o seu compromisso agora é mais abrangente e isso acaba impondo a necessidade de uma maior aproximação com os segmentos escolares e a prestação de contas daquilo que está fazendo; o outro fato é que ao exercitar a democracia intervindo com suas opiniões e influenciando nas decisões importantes sobre a condução do trabalho da escola, o cidadão está exercendo o controle democrático do Estado, contribuindo para que este atue conforme os interesses daqueles que financiam as políticas públicas.

A necessidade de situar a problemática da eleição direta de dirigentes escolares num quadro de referência teórica mais ampla foi o que estimulou a elaboração deste capítulo.

A democracia, ao contrário do que a concepção liberal tentou hegemonizar, não é um *valor universal* neutro, sem história e sem comprometimento ideológico, mas a democracia é plural em seus sentidos e significados. Assim como é plural o entendimento de gestão democrática de educação. Democracia é um termo ambíguo e contraditório que tem comportado tanto visões conservadoras e populistas, quanto visões transformadoras e revolucionárias. Daí a se concluir que quando abordamos o assunto, estamos sempre adentrando num terreno conflituoso, marcado por polaridades, imprecisões e disputas.

O significado de democracia que prevaleceu na história das sociedades modernas ocidentais foi o da democracia formal-representativa. No Brasil, esse também foi o modelo que se tornou hegemônico no processo de democratização iniciado nos anos 70. Entretanto, algumas experiências realizadas mais recentemente em âmbitos de governos locais apontam para outras possibilidades de construção democrática, baseadas numa nova concepção que procura conjugar democracia representativa com democracia participativa. Essas experiências têm trazido inúmeras inovações para o campo democrático, inclusive para área educacional, como atestam as experiências instituídas em várias capitais brasileiras.

No capítulo seguinte, discutir-se-á a eleição de dirigentes escolares como dimensão das propostas de democratização da gestão escolar presentes nas políticas educacionais colocadas em prática no Sistema Municipal de Educação de Belém entre os anos de 1993 a 2004. Nesse período, a cidade vivenciou duas gestões municipais radicalmente diferentes em termos de princípios programáticos, concepções políticas e ideológicas, diferenças que se refletem no projeto democrático defendido para a sociedade e para a escola no contexto de cada gestão.

II CAPÍTULO

A ELEIÇÃO DE DIRETORES COMO DIMENSÃO DOS PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS E PROJETOS EDUCACIONAIS VIGENTES NO MUNICÍPIO DE BELÉM NO PERÍODO DE 1993-2004

Introdução

Este capítulo objetiva identificar, historiar e analisar as propostas de eleição de dirigentes escolares, instituídas pelo Sistema Municipal de Ensino de Belém, no período de 1993 a 2004, como dimensão dos programas governamentais e dos projetos educacionais implementados pelos prefeitos Hélio Gueiros, do Partido da Frente Liberal - PFL (1993-1996) e Edmilson Rodrigues, do Partido dos Trabalhadores – PT (1997-2004), no curso de suas gestões à frente da administração pública do município de Belém.

Parte-se da premissa de que os pressupostos políticos, ideológicos e pedagógicos defendidos pelas respectivas gestões definiram a lógica mais ou menos democrática assumida pelas propostas de eleição de diretores/diretoras escolares apresentadas no decorrer do Capítulo.

Como o presente trabalho procura abordar o processo de institucionalização da eleição de dirigentes sob a ótica do “plano das orientações formais-legais” do sistema educacional, o esforço se canalizou para análise dos documentos oficiais produzidos pelas duas administrações municipais no período delimitado, das quais procurou-se abstrair as concepções de democracia, de gestão educacional e gestão escolar presentes programas governamentais, projetos pedagógicos e documentos normativos, publicados pelos respectivos governos.

Para dar consecução aos objetivos da pesquisa buscou-se construir um inventário das intenções governamentais de cada gestão, dos princípios, diretrizes e ações estratégicas que orientaram a política e educacional e do processo de construção e normatização das propostas de eleição de dirigentes escolares instituídas por cada gestão.

O Capítulo encontra-se estruturado em duas seções, divididas em subseções. Na primeira, caracteriza-se o contexto geográfico e político da pesquisa como forma de situar o leitor na realidade investigada por meio de um breve resgate histórico em que se enfatizam aspectos importantes da formação social e política do município de Belém. Na segunda, procura-se caracterizar as administrações municipais dos prefeitos supracitados, identificando suas intenções governamentais, as diretrizes de suas políticas educacionais, suas propostas de gestão escolar e de eleição de dirigentes escolares.

Essas seções têm caráter eminentemente descritivo-interpretativo sobre o contexto e o objeto de investigação. Neste sentido, o recurso metodológico utilizado foi a análise documental, por meio da qual se buscou alcançar o sentido manifesto e latente das mensagens contidas nos documentos. O texto que segue não se constitui numa unidade estanque ou isolada da totalidade da discussão proposta por este trabalho, por isso, além de pretender ser um registro histórico sobre alguns aspectos da educação municipal, é base das construções analítico-discursivas que remetidas para o III Capítulo.

1. O contexto geográfico e político da pesquisa

1.1 Caracterização geral do município

O município de Belém está localizado na Região Norte do Brasil e na Região Nordeste do Estado do Pará. Limita-se ao Norte com Baía do Marajó, ao Sul com o rio Guamá, a Oeste com Baía do Guajará e a Leste com os demais municípios da Região Metropolitana da Grande Belém: Ananindeua, Marituba, Santa Bárbara e Benevides,

Segundo o IBGE, a população residente em Belém no ano de 2005 foi estimada em 1.405.871 habitantes. A área geográfica total do município é de 505, 82 Km², formada por uma parte continental de 173, 78 Km² (34,36%) e uma parte insular de 332, 04 Km² (65,64%) que abriga 43 ilhas. Este território encontra-se dividido em oito distritos administrativos que agrupam, por proximidade geográfica, os 71 bairros existentes na cidade. São eles: DAMOS, DAICO, DAOUT, BABEN, DAENT, DASAC, DABEL e DAGUA¹⁹ (SEGEP, 1998).

Segundo registros históricos, Belém foi fundada em janeiro de 1616 pelos colonizadores portugueses, trazidos pela expedição de Francisco Caldeira Castelo Branco. A gênese de sua história está vinculada à construção do Forte do Presépio, atualmente designado Forte do Castelo, uma fortificação militar construída às margens da Baía de Guajará com a finalidade de defender a entrada da Região Amazônica contra as possíveis invasões estrangeiras.

O primeiro aglomerado urbano que se formou aos arredores do Forte do Presépio recebeu o nome de Feliz Lusitânia. Posteriormente, foi chamado de Santa Maria de Belém do Grão-Pará. Ponto de partida da colonização amazônica, Belém foi escolhida como sede da Capitania do Pará e, em 1751, foi elevada à condição de sede da Província do Estado do Maranhão e do Grão-Pará (SARGES, 2002).

O povoamento da cidade de Belém ocorreu de modo difícil e lento. Este fato foi atribuído tanto à resistência dos povos indígenas ao processo de colonização quanto ao relativo desinteresse dos colonizadores pela região, devido ao quase total desconhecimento das riquezas naturais aqui existentes. Uma das estratégias do governo português para incentivar a povoação da cidade foi a doação de terras às ordens religiosas européias e a alguns casais açorianos como forma de atrair os colonos para a região. Por um longo período a cidade permaneceu restrita ao pequeno núcleo urbano formado em volta do Forte do

¹⁹ A descrição das siglas dos distritos administrativos citados está presente no glossário de Siglas apresentado na seção inicial deste trabalho.

Castelo, conhecido atualmente como os Bairros da Cidade Velha e do Comércio, onde está localizado um valioso patrimônio histórico da cidade (SARGES, 2002).

Um dos grandes desafios enfrentados durante o processo de ocupação do espaço de Belém foram os “obstáculos naturais”, caracterizados por inúmeros rios e igarapés que entrecortavam a cidade.

Primeiramente, foram ocupados os terrenos de terra firme, localizados nas áreas centrais. Com a intensificação do fluxo migratório, ocorrido entre os séculos XIX e XX, as baixadas centrais e os pontos abertos ao longo dos eixos viários da BR-316 e da Augusto Montenegro também foram sendo incorporados à estrutura urbana do município. Os bairros centrais foram apropriados pelas famílias mais abastadas, por instituições públicas e pela iniciativa privada. As baixadas e a periferias foram ocupadas, sobretudo, pelas classes menos favorecidas, constituídas na sua maioria por famílias de trabalhadores oriundos dos seringais, que chegaram após o declínio da economia gomífera em 1920. Havia, também, uma parcela considerável de imigrantes nordestinos que ingressaram no Pará a partir da década de 1960. Essa forma de ocupação do solo urbano e de distribuição do direito à propriedade configurou uma ordem social estratificada em que o centro, via de regra, foi assumido como prioridade das benfeitorias promovidas pelo Estado, ficando para a periferia apenas as sobras e o descaso.

Uma página especial na história política de Belém foi a Cabanagem, um movimento contestatório que eclodiu no Pará por volta de 1835, integrado ao conjunto de lutas pela independência do Brasil insurgidas no decorrer do período colonial. Ao contrário das várias revoltas que marcaram o século XIX, a maioria delas lideradas por setores das elites coloniais insatisfeitas com os desmandos e a exploração dos colonizadores, a Cabanagem foi um movimento revolucionário de caráter eminentemente popular, através do qual o povo oprimido lutou por mudanças estruturais da sociedade, por justiça social, pelo fim da

escavidão e pelo direito à participação política. Este movimento ficou assim conhecido por ter sido liderado por ribeirinhos, índios, negros e mestiços chamados de “Cabanos”.

Ao perceberem que a “independência brasileira” não passava de uma mera conciliação de interesses entre o governo central da colônia e a Coroa portuguesa, os cabanos sentiram-se traídos em seus ideais de libertação. Foi quando os revolucionários resolveram, então, tomar o poder através da luta armada. O controle político da Cidade esteve nas mãos dos líderes populares por um período de aproximadamente cinco anos. Em 1840, o movimento foi vencido pelas forças militares imperiais. O fim da “Revolução Cabana” foi uma verdadeira carnificina, parte significativa da população foi dizimada. A Cabanagem ficou registrada na história de Belém como um símbolo de luta e resistência do povo paraense. (ROQUE, 2002). Por esse motivo tal símbolo foi resgatado pela administração municipal do Partido dos Trabalhadores (PT), entre os anos de 1997 e 2004, com o objetivo de demarcar as diferenças políticas e ideológicas que caracterizavam a proposta petista de governo, designada como democrática e popular.

Outro marco histórico importante para Belém foi o Ciclo da Borracha. A partir da segunda metade do século XIX, a cidade de Belém experimentou o seu primeiro grande ciclo de urbanização, engendrado pelo advento da economia gomífera. Com os lucros advindos da comercialização da borracha, a cidade iniciou um significativo processo de desenvolvimento que alterou radicalmente a composição de seu cenário econômico, social, político e cultural. Sobre esse período Sarges registra:

A transformação pela qual passou Belém, engendrada pela economia gomífera, significou a materialização da modernidade, expressa através da construção de obras, urbanização, formação de elites e na construção de um modelo ideal de sociedade moderna. (2002, p.53)

Com a falência do ciclo econômico da borracha, sucederam-se algumas décadas de estagnação do crescimento urbano. O fluxo migratório em direção à capital paraense que

havia aumentado no auge da borracha, e posteriormente no seu crepúsculo, manteve-se estável até a década de 1960, quando uma nova onda migratória invadiu o Estado do Pará em consequência do Projeto de Colonização do Norte, capitaneado pelo Governo Federal. Este projeto teve na inauguração da Rodovia Belém-Brasília o seu marco de referência. Assim, entre os anos de 1920 e 1960, nenhum acontecimento relevante, do ponto de vista econômico e social, ocorreu no município que mereça registros ou que tenha influenciado de forma determinante o seu desenvolvimento. Segundo Martins (2000), em meados do século XVIII, Belém contava com 30.000 habitantes. No auge do ciclo gomífero, chegou em 1900 a 120.000. Em 1970, o número estimado era de 633.749 habitantes.

Em 1962, a abertura da Rodovia Belém-Brasília, com 1.909 quilômetros, que hoje atravessa quatro estados: Goiás, Tocantins, Maranhão e Pará e o Distrito Federal, englobando quatro rodovias federais: BR-153, BR-226, BR-010 e BR-316. Essa extensa via rodoviária fez parte do projeto de integração da Região Norte com o Centro-Sul do Brasil, cujo objetivo era abrir caminhos para a aceleração do processo de povoamento do Estado do Pará. Esse fato contribuiu para uma nova onda migratória, vinda em maior número dos estados nordestinos, sobretudo, do Maranhão e do Ceará (ROQUE, 2002; SEGEP, 1998).

Outro fator determinante para a popularização do Estado do Pará, e de sua capital, foi o plano desenvolvimentista colocado em prática pelos governos militares. Tal plano previa a implantação de grandes projetos de extração de minério e madeira para alimentar o mercado internacional e de exploração do potencial hidrelétrico do Estado. Os impactos negativos do modelo de desenvolvimento dependente e predatório vinculado pelos *grandes projetos*, somado ao aumento da violência no campo, decorrente de uma estrutura agrária injusta e excludente baseada no grande latifúndio, contribuíram para a intensificação do êxodo rural no Estado, nas últimas três décadas do século XX (ROQUE, 2002).

O resultado da acelerada transição campo-cidade realizada no Pará foi o inchaço populacional e o crescimento desordenado da capital. Um fenômeno que veio acompanhado do aumento da demanda por políticas públicas de habitação, saneamento, saúde, educação, geração de emprego e renda, entre outras. Demandas essas que nem sempre foram encaradas como prioridades pelos governos estadual e municipal, somando maior prejuízo para as classes populares residentes nas grandes periferias, onde se formaram verdadeiros bolsões de miséria.

A despeito de ser a capital de um dos estados mais ricos em recursos minerais e naturais do Brasil, Belém não conseguiu até hoje deslançar um processo de desenvolvimento econômico autônomo. O município mantém forte dependência dos recursos vinculados por impostos e transferências (IPTU, ICMS, ISS, FPM) que, via de regra, são insuficientes para resolver os seus dramáticos problemas urbanos.

Dados do IBGE sobre a receita municipal em 2003, revelam os seguintes valores arrecadados em Reais (R\$): IPTU: 22.054.850,71; ISS: 64.673.366,06; FPM: 128.185.472,10.

A produção industrial no município é praticamente inexistente, isso explica o porquê da economia estar concentrada predominantemente no setor terciário. Em maior destaque estão as atividades do comércio varejista, que representam 54,36% do total de empresas existentes no município, seguidas das empresas de prestação de serviços com 23,85%. O mercado informal também abriga uma parte expressiva da população economicamente ativa. Foram estimadas cerca de 270 mil pessoas exercendo atividades nesse ramo (SEGEP, 1998).

1.2 Configuração do poder político a partir da década de 1990

Do ponto de vista político, a cidade tem uma história marcada pelo predomínio de práticas patrimonialistas, clientelistas e populistas, que contribuíram para submeter, por um longo ciclo histórico, a máquina estatal aos interesses particulares das elites dominantes. O papel político conferido ao povo esteve por muito tempo restrito quase que exclusivamente ao

ato eleitoral que, via de regra, sempre foi manobrado pelo poder econômico das oligarquias locais, através da compra de votos, da troca de favores, da concessão de empregos, entre outras práticas eleitoreiras. Essa situação se tornava mais grave a cada nova fase de aprofundamento do centralismo ditatorial por parte do governo federal, quando se cobrava mais rigidez e colaboração dos governos locais.

Com a política de abertura dos governos militares e a retomada do pluripartidarismo nos anos de 1980, os grupos políticos mais poderosos do município e do estado passaram a se abrigar em três grandes legendas formadas no processo de transição democrática: PMDB, PFL e PSDB. As alianças e a conciliação de interesses entre esses grupos resultaram no revezamento das suas lideranças no comando político do Estado e da capital²⁰.

As forças oposicionistas formadas por setores dos novos movimentos sociais, associações de moradores e entidades sindicais abrigaram-se nas diversas legendas de esquerda que surgiram com o processo de redemocratização política brasileira. Até o ano de 1996, o saldo eleitoral da oposição na cidade de Belém não passava de uns poucos parlamentares estaduais e municipais.

Na eleição municipal de 1996, os partidos de oposição (PCB, PC do B, PPS, PSTU e PT) optaram pela formação de uma ampla frente partidária para disputar o comando político da cidade. Esta coligação denominada de “Frente Belém Popular” (FBP) cresceu diante do desgaste sofrido pelos candidatos da situação que se degladiavam. O surpreendente resultado das urnas atestou a vitória do professor e arquiteto Edmilson Rodrigues, do Partido dos Trabalhadores (PT) sobre o prefeito Hélio Gueiros, candidato à reeleição pelo Partido da Frente Liberal (PFL). Edmilson Rodrigues foi uma liderança que se formou no seio do movimento de professores no decorrer dos anos 1980 e 1990 e foi um dos fundadores do Sindicato dos Trabalhadores de Educação Pública do Pará (SINTEPP).

²⁰ As lideranças políticas mais expressivas, em termos eleitorais, no Estado do Pará nos anos 90 eram Jader Barbalho (PMDB); Hélio Gueiros (PFL) e Almir Gabriel (PSDB).

A vitória da Frente Belém Popular em duas eleições consecutivas (1996 e 2000) significou uma importante interrupção no ciclo de hegemonia política das oligarquias locais, inaugurando um novo capítulo na história do município. Essa mudança teve uma significativa repercussão no campo das políticas educacionais, conforme explanação a seguir.

Na próxima seção abordar-se-á os projetos políticos e as políticas educacionais engendradas pelos governos municipais no período de 1993-2004, com foco na proposta de eleição de dirigentes escolares, originada e desenvolvida no contexto das administrações de Hélio Gueiros e Edmilson Rodrigues. Para analisar tais projetos, parte-se da premissa de que o formato *das orientações formais-legais* instituídas por esses governos, relativamente ao objeto de estudo da pesquisa, foi desenhado de acordo com as convicções políticas que engendraram os programas de gestão dos referidos governantes e, conseqüentemente, com a visão de democracia e de participação que os orientou. Partindo desse pressuposto, verificaremos uma história traçada sem muita linearidade, com avanços e retrocessos, como afinal tem sido a própria história da democracia brasileira.

2. Os governos municipais e a política educacional em Belém

Entre os anos de 1993 e 2004, Belém vivenciou dois projetos administrativos radicalmente diferentes. Um coordenado pelo prefeito Hélio Gueiros, do PFL (1993-1996) outro pelo prefeito Edmilson Rodrigues, do PT (1997-2004). Dentro de cada projeto, a política educacional assumiu contornos próprios que refletem a ideologia e as intenções políticas presentes nos respectivos programas governamentais.

A seguir, far-se-á uma caracterização geral desses projetos, procurando identificar os princípios políticos fundamentais de cada governo, as diretrizes e eixos de suas políticas educacionais, para posteriormente traçar o perfil da proposta de gestão escolar e eleição de dirigentes escolares instituídas por esses governos. Entende-se que uma análise mais

consistente sobre a história do surgimento e desenvolvimento da eleição de diretores/diretoras no Sistema Municipal de Educação de Belém perpassa, inevitavelmente, pela compreensão dos projetos administrativos vivenciados pela cidade e pela própria lógica da política educacional adotada em cada período abordado.

2.1 O governo Gueiros (1993-1996)

2.1.1 Intenções governamentais “Caminhos para Belém”

Hélio Mota Gueiros assumiu o governo municipal em janeiro de 1993, após ter sido eleito em primeiro turno no pleito do ano anterior pelo PFL, para um mandato de quatro anos.

As intenções governamentais e as realizações do governo Gueiros encontram-se registradas, basicamente, nas Mensagens do Prefeito à Câmara Municipal de Belém. As Mensagens são documentos de caráter obrigatório, enviadas anualmente aos legisladores municipais, como prestação de contas dos feitos do executivo, em cumprimento ao estabelecido no Art. 94, inciso VIII, da Lei Orgânica do Município (LOM), de 1990.

Na sua primeira Mensagem à Câmara Municipal, datada de fevereiro de 1993, o prefeito Hélio Gueiros apresentou aos vereadores o seu “Projeto de Trabalho da Gestão 1993/1996”, um documento composto de 35 páginas, dividido em duas partes.

A primeira parte apresenta um “breve panorama da questão municipal” nas diferentes áreas de atuação da administração pública: saneamento, saúde, meio ambiente, transporte, educação, finanças e economia.

O texto ressalta as carências e necessidades acumuladas historicamente pela população de baixa renda em relação aos diversos serviços e bens públicos, cuja oferta é de responsabilidade exclusiva da prefeitura ou compartilhada com as outras esferas do poder público. Entre as causas do “atraso econômico e social” em que se achava a capital paraense naquele momento, o prefeito enumera: a falta de autonomia econômica e o insuficiente

incremento da capacidade produtiva do município; a forte dependência de recursos dos governos central e estadual para a implementação de políticas públicas; a repercussão negativa dos grandes projetos implantados no interior do Estado sobre o desenvolvimento local, acarretando em crescimento desorganizado e caótico da cidade; a ausência de políticas de geração de emprego e renda capaz de fazer frente à pobreza urbana emergente (BELÉM, 1993, p. 9).

Segundo Gueiros, este fenômeno trouxe graves conseqüências para a economia da cidade como a hipertrofia do setor terciário, que em 1990 abarcava 79.4% do PIB municipal contra 0.4% do setor primário e 20.2% do setor secundário. Baseado em dados do SINE e DIEESE, o documento revela que 30% da população economicamente ativa em 1990 estava concentrada no mercado informal (idem, p.10).

Outra conseqüência do crescimento desordenado da cidade foi a formação de áreas periféricas de baixadas e palafitas, que ao contribuir para o “estrangulamento na prestação de serviços sociais e infra-estruturais”, compromete fortemente a qualidade de vida dos moradores dessas localidades.

O prefeito reclamava que a situação se agravava ainda mais “pela minguada parcela de recursos financeiros disponíveis no erário municipal” para o incremento da “capacidade produtiva do município e da respectiva geração de novos postos de trabalho”, assim como, para a promoção de políticas sociais condizentes com as necessidades emergentes da população.

Diante de tal cenário, Gueiros reconhecia que:

a pobreza urbana emerge como o maior desafio com que terá de defrontar a Prefeitura de Belém. Diminuí-la ou minorá-la deverá, por conseguinte, ser o objetivo primordial do futuro governo municipal. (idem, p.10)

A segunda parte do Programa de Governo consiste num “Planejamento Estratégico” para o município, onde o prefeito prometia:

somar e combinar esforços e recursos, de modo interdisciplinar, estrutural, matricial e sistêmico, com o sentido de construir caminhos que levem ao desenvolvimento, tendo como horizonte cenários possíveis e desejáveis. (idem, p. 19).

Neste documento foram lançadas as três estratégias fundamentais do governo municipal para fazer frente à pobreza urbana emergente:

- a) tratamento do município sob a ótica do desenvolvimento sustentável;*
- b) definição da qualidade de vida que o município deveria perseguir; e*
- c) destaque da educação básica reconhecida como principal estratégia do desenvolvimento humano moderno.*

Na perspectiva do governo, a idéia de enquadrar o município na ótica do Desenvolvimento Sustentável deveria incluir, pelo menos, três componentes/desafios que formam um todo concatenado: econômico, social e ambiental.

De acordo com Pedro Demo, um dos mais importantes consultores da gestão de Hélio Gueiros, especialmente na área educacional, a noção de Desenvolvimento Sustentável assumida pelo governo municipal tomou como referência os textos da Organização das Nações Unidas (ONU) e seus órgãos como a Comissão Econômica das Nações Unidas para América Latina e Caribe (CEPAL), a Oficina Regional de Educação para a América Latina e o Caribe (ORELAC) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), ainda que esses documentos apresentassem um “evidente sabor neoliberal”.

No texto “Educação e Desenvolvimento Sustentável sobre o enfoque integrado do desenvolvimento”, de Pedro Demo (SEMEC, 1996), tem-se uma idéia mais completa sobre a concepção de Desenvolvimento Sustentável que iluminou o Planejamento Estratégico do governo municipal. O referido texto busca analisar o enfoque de desenvolvimento difundido

pela ONU para fundamentar as proposições governamentais relativas a este eixo. O autor ressalta que uma noção moderna de desenvolvimento deve se pautar numa única adjetivação, a humana, deixando de lado outras ainda correntes, mas já ultrapassadas como a econômica e a social “Assim seria o caso de falar tão-somente de política de desenvolvimento humano e não mais de política econômica, ou social, ou ambiental, ou cultural” (p. 9).

Tal perspectiva apontava para a superação de políticas dicotômicas e a difusão de um enfoque integrado e interdisciplinar, voltado para “a questão humana básica”. Demo defende que desenvolvimento “é uma questão de oportunidade” que depende não somente das “circunstâncias dadas”, mas principalmente da “qualidade histórica da população”, traduzida como “competência humana”. Assim, “desenvolvimento pode ser feito e conquistado, desde que se promova na população a devida competência” (SEMEC, 1996, p.10).

Confrontando os argumentos de Demo com os três indicadores privilegiados pela ONU para medir o nível de “desenvolvimento humano” dos países: educação, expectativa de vida e poder de compra, a questão da competência, tida como um atributo individual que pode ser facilitada ou não por iniciativas institucionais, torna-se, no mínimo, polêmica. Pois não é possível tratar o tema do desenvolvimento de países de economia dependente como o Brasil sem uma profunda análise dos determinantes históricos e sociológicos implicados na questão e nem ignorar a correlação desigual de forças em que se dão as negociações brasileiras com os organismos multilaterais e o mercado internacional.

Retornando ao texto do Planejamento Estratégico, com relação às três dimensões do Desenvolvimento Sustentável, citadas anteriormente, o documento prevê, no plano econômico, “trabalhar as vocações produtivas de Belém”, sobretudo, as potencialidades de inserção na economia nacional e internacional “abrindo oportunidades de acompanhar desafios da modernidade, sem perder a marca própria histórica e cultural” (BELÉM, 1993, p. 20). Assim, o turismo foi eleito como “um ramo econômico prioritário”, à sombra do qual se

“pretendia incrementar o crescimento de mercados informais significativos como o do artesanato, o de comidas típicas e de outros produtos regionais” (idem, p. 21).

No plano social, a meta era “promover a equalização das oportunidades” por meio de um conjunto integrado de políticas sociais e infra-estruturais, “visando, de modo particular, as populações mais pobres e periféricas”; no plano ambiental, deveria se construir “um perfil atualizado dos problemas”, de modo a direcionar “um rumo consistente para o futuro”. O prefeito revela que “o tom da política é conservacionista, no sentido de saber unir a intervenção com extremo cuidado ambiental, sem destruição”. (idem, p. 20)

No que remete à segunda estratégia, a da qualidade de vida a perseguir, o texto traz a seguinte assertiva:

È preciso trabalhar teoria e prática da qualidade de vida, sobretudo na dimensão da problemática urbana, tomando-se como fulcros principais:

- a) Infra-estrutura física e social: habitação, transporte, malha viária, saneamento, meio ambiente, saúde, assistência social, etc.
- b) Identidade cultural e lazer: patrimônio público, segurança, cultura, esporte, lazer, organização comunitária, etc. (idem, p. 22)

O destaque à educação básica, assinalada como a terceira estratégia do plano de governo e, na afirmação dos governantes, uma das maiores prioridades daquela gestão, será tema de discussão do próximo item.

2.1.2 Política educacional “Caminhos da Educação”

As principais fontes documentais da política educacional do governo Hélio Gueiros são as Mensagens do Prefeito à Câmara Municipal e a série “Caminhos da Educação”. Esta série foi publicada pela SEMEC entre os anos de 1993 a 1996 e é composta de seis cadernos temáticos que abordam temas relevantes para a educação municipal no período, tais como: Desenvolvimento Sustentável e Educação; Sistema Municipal de Educação; Legislação Educacional; Parâmetros de Qualidade para Adequação do Prédio Escolar; Instrumentação Eletrônica da Educação; Educação Ambiental; Formação Permanente de Educadores. Nesses

documentos encontra-se, também, relatos sobre as realizações mais significativas do governo dentro dos programas definidos como prioritários pela gestão educacional.

Dados oriundos da análise documental permitem afirmar que o projeto educativo em tela obedeceu aos imperativos constitucionais de 1988 e às prioridades definidas pela política nacional de educação, sobretudo daquelas constantes no Plano Decenal de Educação para Todos, elaborado em 1993 no governo de Itamar Franco, quais sejam: universalização do ensino obrigatório, busca de um padrão mínimo de qualidade do ensino, valorização e qualificação do magistério e novo padrão de gestão e financiamento da educação. Apesar de destacar a Educação Básica como prioridade estratégica, as ações do governo municipal incidiram, majoritariamente, sobre o Ensino Fundamental.

Como um dos grandes objetivos perseguidos era a “modernização da administração pública” e a “implementação de um projeto próprio, competitivo e auto-sustentável de desenvolvimento”, a idéia básica sobre a função social da educação no referido projeto pode ser assim resumida:

torna-se consenso cada vez mais comum que educação representa a vantagem comparativa (competitiva) mais decisiva face às oportunidades de desenvolvimento, desde que qualitativa e moderna. Diante do desafio de construir projeto moderno e próprio de desenvolvimento, a educação aparece como fator crucial (...) Educação significa a possibilidade de realizar modernidade (...) porque é o fator mais decisivo da cidadania e da atual competitividade e da qualidade econômica. (idem, pp. 28-29)

A partir da afirmação acima citada, pode-se dizer que a educação escolar era vista no referido projeto como a “mola do desenvolvimento econômico e social”. Mais uma vez se colocou a escola como a grande redentora das mazelas sociais, como se fosse possível equacionar os complexos problemas geradores do atraso científico, tecnológico, econômico, social, cultural e das desigualdades e injustiças sociais existentes somente a partir da educação.

Quanto à concepção de modernização da administração pública presente no projeto político de Helio Gueiros, esta apresenta semelhanças com o modelo de Administração Gerencial que embasou o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado proposto pelo presidente Fernando Henrique Cardoso nos anos seguintes (1995-1998), mas que em gérmen já se encontrava presente desde os governos Collor de Mello e Itamar Franco (1990-1994). O modelo de Administração Gerencial se sustenta nos pressupostos da eficiência e da eficácia, compreendidas como a necessidade de reduzir custos e aumentar a qualidade dos serviços; na definição precisa de objetivos; no controle de resultados; na flexibilização das formas de gestão; na competição administrada no interior do próprio Estado e; na busca da qualidade total da gestão pública (MARE, 1996).

A influência do modelo de Administração Gerencial sobre o governo Gueiros se explica pela consonância de objetivos e princípios administrativos existentes entre a gestão municipal e o governo federal, que passaram a pautar as suas ações sob a mesma lógica de reestruturação administrativa e fiscal do Estado, apregoada pela tendência neoliberal que se afirmou no Estado brasileiro a partir dos anos 90.

Em conseqüências das mesmas influências, a visão de educação que embasou o projeto educacional de Hélio Gueiros, também se coaduna com as perspectivas discutidas pelos organismos internacionais (UNESCO, PNUD, UNICEF, BM) nas Conferências Mundiais de Educação para Todos, realizadas na Tailândia (1990) e em Nova Delhi (1993). As determinações acordadas nestes Fóruns exerceram grande pressão sobre a política educacional brasileira e serviram como parâmetros para a elaboração do Plano Decenal de Educação para Todos (1993) e para o estabelecimento das políticas estaduais e municipais de educação no decorrer daquela década (VIEIRA, 2000).

Fundamentada nas diretrizes citadas anteriormente, a SEMEC elegeu como linhas-mestras de ação cinco programas prioritários que, articuladamente, objetivavam aperfeiçoar a

oferta da educação básica em Belém, sobretudo, no nível do ensino fundamental. Juntos, esses programas sumarizam o conteúdo da política educacional do governo Gueiros e podem ser assim enumerados: aprimoramento qualitativo da educação básica; valorização do magistério; instrumentação eletrônica do setor educacional; modernização gerencial do sistema municipal de educação; e autonomia da escola.

A seguir, far-se-á uma breve descrição de cada um desses projetos, destacando suas concepções fundamentais e as ações mais significativas a eles relacionadas.

1) Aprimoramento Qualitativo da Educação Básica

Baseados em dados estatísticos disponíveis na SEMEC, os gestores afirmavam que um dos maiores problemas da educação municipal não era a ausência de vagas e/ou prédios escolares, mas a falta de qualidade do ensino ofertado e a ineficiência dos modelos de gestão da política educacional e da escola que vinham sendo adotados por governos anteriores pouco comprometidos com mudanças (SEMEC, 1994).

A Pesquisa Domiciliar Educacional por amostragem, realizada pela SEMEC em 1994, encontrou 96% da população escolarizável de 7 a 14 anos freqüentando a escola e 79% das crianças de 4 a 6 anos também atendidas (SEMEC, 1995, p. 7). Tais números levaram a conclusão de que naquele momento não havia mais premência de vagas no município. A universalização do ensino fundamental já havia praticamente sido atingida e a oferta da educação infantil, na faixa etária correspondente ao pré-escolar (4 a 6 anos), mostrava-se satisfatória. Os esforços deveriam se concentrar na qualificação da oferta, de modo a superar os altos índices de reprovação e evasão que, ainda, era o que comprometia a regularização do fluxo escolar na Rede.

Dados da mesma pesquisa indicam que 34% dos alunos que concluem a 8ª série acumulam, em média, quatro repetências. Na análise dos gestores, o excesso de repetência, além de motivar a evasão, impedia a criação de novas vagas, ocasionando desequilíbrio no

fluxo de entrada e saída das crianças e adolescentes na escola. Daí a existência de um grande número de alunos fora de faixa etária ocupando vagas que poderiam ser disponibilizadas para novas crianças.

A situação mais grave, em termos quantitativos, se localizava na faixa de 0 a 3 anos. Embora a Constituição de 1988 tivesse garantido o direito de atendimento dessas crianças em creches e delegado ao município a prioridade desta oferta, em Belém, no ano de 1994, apenas 15% da população escolarizável de 0 a 3 anos recebia atendimento na rede oficial de ensino (SEMEC, 1995, p. 7). Um quadro que quase não se alterou até 1997, devido a este nível de escolaridade não ter se constituído em prioridade, nem daquela gestão, nem das políticas estadual e nacional de educação.

Diante do cenário acima exposto, o programa de aprimoramento qualitativo da educação básica visava a “expansão criteriosa” da oferta quantitativa e a conquista da melhoria da qualidade do ensino. Este programa demandou as seguintes ações: reformulação da proposta curricular do ensino fundamental, construção de três (3) novos prédios escolares e reforma dos já existentes, aparelhamento dos espaços educativos segundo os padrões de qualidade definidos pela SEMEC, aquisição de materiais didático-pedagógicos condizentes com a nova proposta educativa, programa de formação permanente de professores e técnicos das escolas.

Em 1993, o total de escolas municipais ofertantes do ensino fundamental era de 43 unidades. Em 1996, esse número passou para 46.

Os autores do programa afirmavam que, para elevar o nível de rendimento escolar das crianças, o essencial seria romper com didáticas meramente reprodutivas, “signo da mediocridade da escola” e em seu lugar erigir a didática do “aprender a aprender” e do “saber pensar”. Segundo registros documentais, a didática do aprender a aprender supõe

o relacionamento entre sujeitos capazes de manejar e produzir conhecimento, fundamento essencial da concepção e efetivação de um projeto moderno e próprio de desenvolvimento. A escola, embora sempre reconhecendo de modo realista as contradições sócio-econômicas da população, não pode ceder à banalização do conhecimento voltada para as camadas mais carentes (...) Ao contrário e mais do que nunca, a população pobre precisa de conhecimento moderno, sempre atualizado, propedêutico em termos críticos e criativos, para fundar processo sólido de cidadania e de competência produtiva. Os alunos sempre carecem também de ‘aprender’, mas a dimensão educativa propriamente dita constitui-se no interior do “aprender a aprender”. (SEMEC, 1993, p. 23).

Para que a tão almejada qualidade da educação pública fosse alcançada, previa-se uma renovação total dos métodos e dos conteúdos de ensino, fator que passava inevitavelmente pela formação dos professores e por alterações organo-estruturais do sistema educacional.

Ainda dentro do programa de aprimoramento da qualidade da educação básica, vale destacar a ênfase colocada no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), introduzido na Rede Municipal no ano de 1994, como forma de verificar a eficácia da nova proposta pedagógica em fase de implementação (BELÉM, 1996, p. 60). Os gestores enfatizavam a necessidade de se manter um programa permanente de avaliação do rendimento escolar e compreendiam que o SAEB poderia cumprir satisfatoriamente esse papel. Os primeiros resultados do SAEB não foram muito satisfatórios. O índice de aproveitamento dos alunos do ensino fundamental em 1994 foi de 35%, sendo que o melhor desempenho constatado foi entre os alunos do Ciclo Básico I (idem, 1996, p. 61).

Cabe lembrar que a proposta curricular dos Ciclos Básicos foi introduzida na SEMEC, em caráter experimental, no ano de 1992. Inicialmente, atingiu apenas as crianças da 1ª e 2ª séries de 3 escolas municipais. A partir de 1993, a proposta foi ampliada para a 3ª e 4ª séries e em 1996, todas as escolas da Rede estavam trabalhando com o sistema de Ciclos no primeiro segmento do ensino fundamental.

Um fato curioso é que em nenhum dos documentos pesquisados encontramos uma discussão capaz de revelar qual a concepção filosófico-pedagógica que embasava a proposta de Ciclos Básicos naquela gestão.

2) Valorização do Magistério

Esse programa buscava construir um processo de valorização do magistério baseado na remuneração e na competência.

Para que a educação pública pudesse alcançar melhores patamares, fator principal deveria ser a qualidade de formação do professor. Sobre essa questão, assim se manifestam os autores da proposta:

O professor precisa ser bem formado e sempre atualizado, para poder postar-se como vanguarda do conhecimento. Decorre desde já a necessidade de uma política de atualização recorrente em termos de competência tais como: a) capacidade de elaboração própria, tendo em vista projeto pedagógico próprio; b) capacidade de teorização da prática e de união de teoria à prática; c) capacidade de pesquisa como princípio científico e educativo, base principal do aprender a aprender e do saber pensar; d) atitude de autonomia crítica e criativa. (SEMEC, 1993, p. 26)

Para responder aos objetivos de formação de competências nos professores, o governo colocou em prática aquele que foi considerado um dos seus mais notáveis e ousados projetos na área da educação: a criação do Instituto dos Educadores de Belém (ISEBE).

O ISEBE nasceu no eco do Instituto Superior de Educação do Pará (ISEP), fundado durante a gestão de Hélio Gueiros como governador do Estado (1987-1990). O ISEP era uma faculdade estadual isolada de formação de professores para educação infantil e as quatro primeiras séries do ensino fundamental que se desfez logo após o término do mandato de Gueiros. Tentando recuperar o sonho perdido, o ex-governador nomeou para Secretária Municipal de Educação em 1993 sua esposa, a Sra. Terezinha de Moraes Gueiros e como consultor, o teórico Pedro Demo, procurando repetir a fórmula utilizada na Secretaria Estadual de Educação (SEDUC) em anos anteriores.

Na concepção de seus idealizadores, o ISEBE consignava:

a adoção de uma proposta de capacitação pedagógica das mais avançadas já implantadas na região, cuja pretensão é de dotar os profissionais da Rede Municipal

de Ensino de instrumental teórico e prático necessário ao manejo e à produção de conhecimento. (BELÉM, 1994 p. 15)

A proposta de capacitação do ISEBE atingia, além dos professores, o corpo técnico e administrativo da SEMEC, tendo como meta prioritária a implantação de didáticas construtivas e de novas tecnologias de ensino nas escolas, fundamentadas na teoria do “aprender a aprender”. Para atingir essa meta, era necessário prover os educadores de fundamentação teórica propedêutica para torná-los capazes de elaborar projetos pedagógicos próprios e realizar a adequada relação entre teoria e prática.

Na verdade, tinha-se a pretensão de preencher as lacunas deixadas por uma formação inicial inadequada ou mesmo de ensinar aos professores o que eles precisavam saber para se inserir na tão aclamada modernidade.

Para operacionalizar o programa foi selecionado um grupo-base de especialistas e pesquisadores de “reconhecida competência teórico-técnica” aos quais foi designada a tarefa de conceber e realizar a proposta de capacitação dos professores. Este grupo deveria se tornar “o fiel da balança em termos de qualidade da educação básica”. (BELÉM, 1993, p. 30)

A metodologia de formação utilizada pelo programa baseava-se em cursos, oficinas e seminários realizados no espaço próprio do ISEBE, por meio dos quais se procurava atender, separadamente, às várias categorias de educadores existentes na Rede: normalistas, licenciados e especialistas.

Com base nas proposições contidas nos documentos analisados, pode-se afirmar que esse modelo de formação parece não ter levado muito em conta a totalidade do trabalho pedagógico que se realiza na escola, focalizando apenas algumas especificidades de segmentos isolados.

O modelo de inovação educativa proposto pela gestão do prefeito Helio Gueiros segue uma orientação que Arroyo (2002, pp. 134-136) identifica como o estilo *dos que decidem a inovação para a escola e para os seus profissionais*. Um estilo “que acredita que a inovação

só pode vir do alto, de fora das instituições escolares, feita e pensada para elas e para seus profissionais, para que eles troquem por novos, como trocam de camisa ou blusa, velhas fórmulas, currículos, processos e práticas”. Invariavelmente, este tipo de inovação sempre coloca como cerne da política educacional “requalificar os professores, ensinar-lhes a ser modernos para que modernizem a sua prática”. Nessa ótica de reforma educativa, inovar a escola “passa por selecionar um novo conjunto de conteúdos, de competências e de atitudes que deverão ser ensinadas e apreendidas”.

No que se refere à política de valorização salarial, o prefeito Gueiros concedeu o pagamento de vantagens aos professores pertencentes à categoria MAG I e MAG II, portadores de diploma de Licenciatura Plena. Muitos professores da categoria MAG I foram concursados em nível de 2º grau, mas já tinham concluído o nível superior sem receber em contrapartida a remuneração equivalente. Outro ganho foi o adicional de escolaridade pelo total de horas trabalhadas e não apenas sobre o mínimo de 100 horas. Isso significava um adicional de 60% para os professores de nível médio e de 100% para os licenciados.

Esse foi um ponto bastante positivo da política salarial de Hélio Gueiros para o Grupo Magistério, pois uma antiga reivindicação dos professores passava então a ser atendida (BELÉM, 1994, p. 17).

3) Instrumentação Eletrônica do Setor Educacional

O grande objetivo deste programa era “criar e manter ambientes educativos inteligentes e recursos tecnológicos voltados à modernização do Sistema Municipal de Educação”. (BELÉM, 1993, p. 31).

Tal modernização no campo das novas tecnologias educacionais deveria ser alcançada por meio de duas ferramentas consideradas prioritárias: o vídeo e a microinformática.

Para dar consecução a este objetivo, a SEMEC se empenhou em aparelhar laboratórios de informática em 14 escolas para atender aos alunos e à comunidade. Outra ação

desenvolvida foi a concepção de um projeto de capacitação de professores em linguagens e programas de computador voltados para o ensino das áreas curriculares da educação infantil e do ensino fundamental, coordenado pela equipe do ISEBE. Oficinas de manuseio e utilização pedagógica de equipamentos eletrônicos como TV e vídeo também fizeram parte do projeto.

4) Modernização da Gerência Municipal da Educação

Dentro desse programa, a institucionalização do sistema próprio de educação do município foi, certamente, o feito mais significativo da gestão de Hélio Gueiros na área educacional.

Em julho de 1994, a Câmara Municipal de Belém estatuiu e o Prefeito sancionou a Lei nº. 7.722 que criou o Sistema Municipal de Educação de Belém. Através desta Lei, o poder público conferiu uma nova organização à educação municipal, compreendendo princípios, fins e objetivos da ação educativa, consoantes com as previsões constitucionais, bem como, estabeleceu normas e procedimentos que assegurassem a unidade e a coerência interna deste sistema, concebido pelos autores da Lei

Como parte integrante do sistema social e fator de sua transformação de modo a permitir o exercício da função federativa municipal de supervisão e normatização de toda e qualquer atividade educacional desenvolvida no âmbito geográfico do município de Belém. (BELÉM, 1995, p. 11).

A base legal desta iniciativa está no princípio de autonomia municipal adotado pela Constituição Federal de 1988, expresso no capítulo sobre a organização político-administrativa do Estado, Art. 18 e no Art. 211, que trata da organização dos sistemas de ensino; no Art. 279 da Constituição Estadual e no Art. 211 da Lei Orgânica do Município.

A nova legislação, além de promover mudanças na estrutura organo-funcional da SEMEC²¹, definida como órgão tipicamente executivo da política educacional, favoreceu a

²¹ A estrutura administrativa presente na SEMEC mantinha-se inalterada desde 1965 e foi julgada pelos novos gestores como excessivamente burocrática, com organograma pesado, métodos administrativos arcaicos e recursos humanos despreparados para colocar em prática as mudanças ambicionadas por aquele governo. Em 20

instalação do Conselho Municipal de Educação (CME) criado pela Lei nº. 7.509, em janeiro de 1991, para exercer as funções normativa e fiscalizadora do Sistema.

De acordo com o Art. 4º da Lei nº. 7.722, o CME é um órgão colegiado, composto por 04 (quatro) membros indicados pelo Poder Executivo Municipal, entre os quais o Secretário Municipal de Educação, e por 04 (quatro) membros representativos de entidades da sociedade civil organizada: Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública no Estado do Pará (SINTEPP); Sindicato das Escolas Particulares; Associação de Pais; Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONDAC).

Pela sua própria natureza e composição, o CME como órgão integrante do Sistema Municipal de Educação supõe o estabelecimento de uma relação mais democrática e equilibrada entre estado e sociedade. Foi, aliás, com essa intenção que a Constituição Federal instituiu os diversos conselhos sociais de direito, em 1988.

Outra novidade, foi a implantação do *Subsistema de Educação para o Desenvolvimento Sustentável*, composto de quatro unidades especiais de educação básica, projetadas para funcionar como “centros de excelência do sistema”. Na concepção de seus idealizadores, essas unidades deveriam vincular projetos pedagógicos “próprios e modernos”, apoiados na educação profissionalizante, na educação ambiental e no turismo ecológico. Foi através da construção dessas unidades que se deu a expansão “criteriosa” da Rede Municipal entre os anos de 1993 a 1996.

Na ótica dos gestores, a implantação dessas escolas buscava satisfazer às necessidades de produção econômica e preservação cultural e ambiental do município como condição básica para a sobrevivência e melhoria da qualidade de vida das populações atingidas por esses projetos. Como justificativa para implantação da *Rede de Escolas para o Desenvolvimento Sustentável*, os documentos registram:

de agosto de 1996, o Prefeito baixou o Decreto nº. 29.107/96 que dispõe sobre a alteração do Regimento Interno da SEMEC.

Essa Rede ligada, portanto, à noção de desenvolvimento sustentado, volta-se ao enfoque integrado e culturalmente assentado do processo de desenvolvimento no qual a Educação aparece como estratégia primordial da capacidade inovadora e humanizadora do progresso. Destaca-se, nesse processo, a inserção política e econômica do alunado, atendendo aos anseios e ao perfil sócio-econômico-cultural das comunidades de modo a favorecer a geração de renda. (SEMEC, 1996, p. 13)

Enquadram-se nesta concepção pedagógica, o Centro de Referência em Educação Ambiental – Escola Bosque Professor Eidorfe Moreira, localizada na Ilha do Outeiro, que além de abrigar educação infantil e ensino fundamental, implantou os cursos profissionalizantes de nível médio em manejo de fauna e flora e ecoturismo; O Liceu Escola Mestre Raimundo Cardoso, no Bairro do Paracuri, Distrito Administrativo de Icoaraci, projetado para desenvolver um trabalho educativo de resgate e preservação da cerâmica marajoara e tapajônica com alunos da educação infantil e ensino fundamental, membros da comunidade e artesãos; A Escola Parque Amazônia, no Bairro da Terra Firme, onde se pretendeu implantar um currículo voltado para as vocações comunitárias da população: culinária, serviços domésticos e artesanais destinado a uma clientela de educação infantil e ensino fundamental; e o Liceu de Artes e Ofícios Rui Meira, localizado no Bairro do Guamá e concebido em parceria com a Fundação de Assistência Social Papa João XXIII - FUMPAPA. Esta instituição foi projetada para desenvolver um trabalho de educação profissionalizante não formal com jovens e adultos de baixa ou nenhuma escolaridade, baseado na lógica do “FACTOTUM”²², ou seja, um tipo de trabalhador que “faz tudo” em termos de consertos de eletrodomésticos, trabalhos de marcenaria e construção civil.

A Rede de Escolas de Educação Básica, constituída pelas demais escolas de educação infantil e ensino fundamental, formava uma outra vertente do sistema educacional. Essas escolas, herdadas com “problemas crônicos e renitentes, fruto do descaso com que a educação era tratada pelos governos anteriores” (CÂMARA MUNICIPAL DE BELÉM, 1993) foram alvo das reformas físicas e políticas anunciadas anteriormente.

²² O volume nº. 4 da série Caminhos da Educação (1996) dedica um extenso capítulo, de autoria de Pedro Demo, à explicação da proposta de formação do FACTOTUM.

A idéia básica da Lei, segundo os gestores da política educacional, era a constituição de um sistema de educação em rede, descentralizado, autônomo e inovador, pelo qual cada escola deveria ter projeto pedagógico próprio conectado com a realidade local e capaz de formar cidadãos com percepção de sua capacidade criadora e profissional. Os órgãos centrais do Sistema deveriam gozar de estrutura física adequada e autonomia técnico-administrativa para desempenhar com eficiência e eficácia o papel que a Lei lhes designara.

5) Autonomia da Escola

Esse programa focalizou três elementos considerados essenciais para o exercício da autonomia pedagógica, financeira e administrativa da escola: projeto pedagógico, conselho escolar e constituição de diretores (termo utilizado na Lei nº. 7.722/94 para designar o processo de escolha de dirigentes escolares na Rede Municipal). Foi fundamentalmente com base na regulamentação desses mecanismos que se estruturou a proposta de gestão escolar do projeto educacional do governo Gueiros.

Na próxima seção analisar-se-á, pormenorizadamente, este eixo da política educacional, com destaque para a proposta de seleção/eleição de dirigentes escolares instituída pela Lei nº. 7.722.

2.1.3 Gestão escolar

Os princípios de autonomia e descentralização da gestão escolar, base do programa “Autonomia da Escola” já constavam no planejamento estratégico do governo Gueiros como uma das prioridades de sua política educacional, juntamente com os demais programas acima expostos. Mas foi, nomeadamente, pela Lei nº. 7.722/94 que esses princípios ganharam materialidade no âmbito do Sistema Municipal de Educação.

O Capítulo V da referida Lei instituiu o regime de autonomia das escolas municipais com base em dois dispositivos básicos: o direito de toda escola elaborar seu projeto pedagógico (Art. 12) e de organizar seu conselho escolar (Art. 13).

Segundo a nova legislação educacional, o projeto pedagógico de uma escola deve ser capaz de definir o que seus membros pretendem da educação, o tipo de inserção que a escola busca alcançar no seu meio socioeconômico e cultural e o desempenho que espera dos seus professores. Em síntese, o projeto pedagógico deve explicitar a proposta curricular e os procedimentos didáticos adotados, o tipo de relação comunitária e os parâmetros para a avaliação permanente do desempenho docente e escolar. No entanto, advertem os gestores: “*o projeto pedagógico não pode ser patrulha ideológica, mas quadro de referência sempre atualizado de proposta coletiva de trabalho*”. (SEMEC, 1993, p. 31)

Com relação à constituição de conselhos escolares, a Lei estabelece que toda escola organize um conselho escolar com função normativa, fiscalizadora, deliberativa e consultiva, conforme o Art. 214 da LOM. Da composição do conselho escolar devem participar os representantes das categorias escolares e seus respectivos suplentes, eleitos por seus pares para um mandato de três anos com direito à recondução por igual período. Até o ano de 1998, quando as regras para composição do conselho escolar nas escolas municipais sofreram alterações, este órgão apresentava a seguinte constituição: 4 pais; 2 professores; 1 técnico; 1 aluno com idade mínima de 16 anos; 1 apoio administrativo e o diretor escolar.

Dentre as atribuições do conselho escolar, previstas em Lei constam: aprovar as prestações de contas dos recursos financeiros repassados à escola; avaliar o desempenho escolar de todos os seus componentes e propor alterações necessárias às instâncias administrativas competentes e; apreciar e avaliar o projeto pedagógico da escola.

2.1.4 Constituição de diretores escolares

Um dos avanços verificados na Lei de criação do Sistema Municipal de Educação de Belém, no que tange à proposta de democratização da gestão escolar, foi a iniciativa de institucionalização do processo de escolha de dirigentes escolares com a participação da comunidade. Pois até então, o provimento do cargo de diretor escolar na Rede Municipal era

uma prerrogativa exclusiva dos governantes. Pode-se dizer que neste aspecto particular a legislação educacional em Belém deu um passo adiante, se comparada à generalidade embutida na Constituição Federal de 1988, marco do processo de institucionalização da gestão democrática da educação no Brasil.

A Lei nº. 7.722/94, no seu Capítulo VI, versa sobre os procedimentos gerais para a constituição de diretores nas escolas municipais, onde se lê:

Art. 16 - Os diretores de Escolas serão constituídos em duas fases integradas sendo a primeira um processo seletivo técnico destinado a averiguar os conhecimentos relativos à competência formal implicada no projeto pedagógico próprio, e a segunda um processo eletivo do qual participarão docentes, técnicos e funcionários da escola, mais os pais dos alunos, sendo os votos paritários.

Art. 17 - Poderão candidatar-se todos os docentes da rede municipal, apresentando-se, após vencimento do processo seletivo técnico, os candidatos ao processo eletivo, a realizar-se num mesmo dia para todo o município, dentro de um quadro de distribuição por escola, devendo-se obter pelo menos 2 (dois) candidatos por escola.

Parágrafo único: Não ocorrendo o número mínimo de 2 (dois) candidatos em qualquer escola, o Diretor será nomeado pelo Secretário Municipal de Educação com mandato previsto no art. 18.

Art. 18 – O candidato que obtiver o maior número de votos ocupará o cargo, após nomeação pelo Secretário Municipal de Educação, tendo mandato de 3 (três) anos e podendo submeter-se a novo processo seletivo\eletivo.

Durante a tramitação da Lei na Câmara Municipal de Belém, o projeto original (Processo 301/1994) recebeu duas propostas de emendas supressivas e cinco propostas de emendas substitutivas, das quais 06 (seis) foram apresentadas pelo Vereador Luís Araújo, do PT e uma pelo Vereador Paulo Barreto, do PTB. Do total de sete emendas, duas se referiam ao processo de constituição de diretores. A emenda substitutiva ao Artigo 16 propunha a inclusão dos alunos maiores de 12 anos no colégio eleitoral e a emenda substitutiva ao Artigo 17 propunha a supressão do processo seletivo e instituição apenas de processo eletivo, ou seja, na visão do Vereador Luís Araújo a escolha do dirigente escolar deveria acontecer diretamente pela comunidade sem interferência ou controle da Secretaria de Educação (BELÉM/ Processo 301/1994).

Das sete emendas propostas, apenas a emenda substitutiva ao Artigo 4º, de autoria do Vereador Paulo Barreto foi aprovada pelo plenário, esta relativa à composição do Conselho Municipal de Educação. Com exceção do deste artigo, o Projeto de Lei nº. 32/94 foi aprovado na íntegra, mantendo-se, portanto, a redação acima mencionada dos Artigos 16 e 17.

Segundo o próprio Prefeito Hélio Gueiros, um dado que sempre contou a seu favor durante o mandato foi a quase total unanimidade alcançada na aprovação dos projetos de Lei do governo. Na sua última Mensagem aos Vereadores, o Prefeito manifesta sua gratidão ao legislativo, reconhecendo a importância fundamental desse apoio:

meus agradecimentos pelo apoio que recebi dessa Egrégia Câmara Municipal de Belém, sem cuja cobertura político-institucional me teria sido muito mais difícil ultrapassar as limitações impostas (...) aos membros da denodada e competente bancada que sustenta, legislativamente, meu governo, a minha manifestação muito especial de gratidão e de reconhecimento à dedicação com que se houveram na análise das propostas que encaminhei à essa Casa Legislativa. (BELÉM, 1996, p. 7).

Não se pode ignorar que governar com a maioria legislativa é, indubitavelmente, uma grande vantagem para qualquer governo, e, nesse aspecto, de acordo o que demonstram os registros, o Prefeito Gueiros foi bastante beneficiado.

Ainda no Capítulo VI, temos no Art. 19 e seus respectivos parágrafos as regras para impugnação do mandato do diretor/diretora, em caso de irregularidades no processo eleitoral. O Conselho Escolar e o CME foram nomeados órgãos competentes para o julgamento dos pleitos de impugnação em primeira e segunda instância, respectivamente. Na escola onde fosse deliberada a impugnação, a nomeação do novo dirigente ficaria a cargo do Secretário Municipal de Educação, não havendo previsão de nova eleição por um período de três anos. Por fim, o Artigo 21 designou a SEMEC como órgão competente para fixar regras complementares ao processo seletivo/eletivo.

Tal tarefa delegada à Secretaria Municipal de Educação soa um tanto incoerente em vista de o Sistema Municipal de Educação dispor de órgão normativo e fiscalizador próprio, o CME, ao qual em tese melhor caberia tal atribuição.

Apesar da lei do sistema educacional ter sido promulgada em julho 1994, o primeiro processo seletivo/eletivo para escolha dos dirigentes escolares das escolas municipais ocorreu somente no dia 28 de junho de 1996. E por julgar insuficientes as normas estabelecidas pela Lei nº. 7.722/94 para balizar o processo, a SEMEC, com base no Artigo 21 da referida Lei, baixou a Portaria Complementar nº. 762/96, de 10 de junho de 1996. Esta Portaria, composta de 44 Artigos, detalha minuciosamente os procedimentos do processo seletivo/eletivo para a constituição dos diretores escolares, bem como complementa e até mesmo modifica algumas deliberações da própria Lei.

A primeira alteração verificada diz respeito ao Artigo 17 da Lei, que havia assegurado a todos os docentes da rede municipal de ensino o direito de se candidatar ao cargo de diretor. O Artigo 3º da Portaria nº. 762/96, contrariando aquele dispositivo, resolveu restringir o direito de candidatura apenas aos licenciados plenos em Pedagogia e os pós-graduados em Educação. Estavam incluídos também os funcionários temporários da Prefeitura Municipal de Belém que comprovassem a titulação exigida.

Uma outra resolução desta Portaria foi o detalhamento das etapas do processo técnico-seletivo indicado no Art. 16 da Lei nº. 7.722/94. De acordo com o Art. 8º da Portaria nº. 762/96, a avaliação procedida pela SEMEC aconteceria em três etapas: análise do projeto pedagógico próprio do candidato; análise da vida funcional e; entrevista.

Os critérios para avaliação do projeto pedagógico próprio eram: bases teóricas consistentes; capacidade criativa, propositiva e argumentativa e; aplicabilidade da proposta ao contexto a que ela se destinava. A entrevista objetivava avaliar a capacidade de sustentação oral do projeto pedagógico (Arts. 8º e 9º da PORTARIA 762/96).

A comissão avaliadora oficial da seleção era constituída de seis membros, sendo um representante do ISEBE; um representante do DEED; três representantes da SEMEC, de livre escolha do Secretário (a) Municipal de Educação e; um representante do SINTEPP, com direito apenas à voz, sem voto.

Neste item, particularmente, se percebe um forte diretivismo da SEMEC, pois, ao alijar o Conselho Municipal de Educação do processo de elaboração das normas, negar o direito de voto à única entidade não-governamental participante da comissão avaliadora e vetar a participação da comunidade escolar no processo seletivo, garantia o controle absoluto sobre o pleito.

Nesse sentido, a “autonomia da escola” defendida pelo projeto governamental do Prefeito Gueiros ficava bastante comprometida, pois ao mesmo tempo em que se instituíam mecanismos legais de democratização da escola, também se criavam dispositivos de controle sobre a mesma. Se, no plano do discurso, defendia-se um projeto democrático de escola, no plano das orientações legais se verificava uma clara contradição deste princípio.

Após a divulgação do resultado da seleção, os candidatos aprovados estavam aptos a se submeter ao processo eleitoral em cada escola. Ratificando o Parágrafo Único do Art. 17 da Lei 7.722/94, a nova Portaria reafirmava que não ocorrendo o mínimo de dois candidatos por escola, o diretor seria nomeado de acordo com indicação do Secretário (a) Municipal de Educação para um mandato de três anos. No caso de aprovação de apenas um candidato, este teria prioridade de nomeação, desde que fosse referendado por 50% mais um do colégio eleitoral.

A eleição em cada escola deveria ser conduzida por uma comissão eleitoral, indicada pelo Conselho Escolar e composta de um presidente, um secretário e três mesários. Dentre as atribuições delegadas à comissão eleitoral, constam: divulgação da eleição, acompanhamento

e fiscalização da campanha eleitoral, execução dos trabalhos da mesa receptora/apuradora e elaboração dos listões dos eleitores.

Outra modificação importante inserida pela Portaria nº. 762 foi com relação à composição do colégio eleitoral. A Lei nº. 7. 722/94 havia excluído os alunos do processo eleitoral, mas pela nova regra todos os alunos maiores de 16 anos regularmente matriculados e freqüentando a escola passavam a exercer o direito de voto. No entanto, o voto que antes havia sido franqueado aos pais dos alunos, a partir de então foi restringido a um dos pais ou responsável de cada aluno.

O que se verifica na análise das regulamentações do Sistema Municipal de Educação com relação à institucionalização do processo de seleção/eleição de diretores e diretoras, no período correspondente ao mandato do prefeito Helio Gueiros, é que dentro do próprio governo esse processo é marcado por avanços e retrocessos. Ainda que se possa considerar o estabelecimento do processo de escolha de dirigente escolar com participação da comunidade um grande avanço, o controle e o diretivismo exercidos pela SEMEC foram constrangimentos impostos ao exercício da democracia na escola, contradizendo, portanto, a afirmação anteriormente mencionada de que não se pretendia fazer “patrulha ideológica” sobre as escolas.

2.2 O Governo Edmilson Rodrigues (1997-2004)

2.2.1 Intenções governamentais “Governo do Povo”

Edmilson Rodrigues, do Partido dos Trabalhadores (PT), assumiu o seu primeiro mandato como prefeito em janeiro de 1997, após ter enfrentado uma acirrada disputa na campanha eleitoral de 1996 com os dois candidatos mais bem colocados nas pesquisas de opinião e que representavam as forças políticas hegemônicas: o prefeito Hélio Gueiros, candidato à reeleição pelo Partido da Frente Liberal (PFL) e Elcione Barbalho, do Partido do

Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), aliada política do ex-governador Jader Barbalho. Em 2000, Edmilson Rodrigues foi reeleito, permanecendo no comando da Prefeitura Municipal Belém até dezembro de 2004.

Durante esse oito anos de mandato, houve uma intensa produção de documentos oficiais e extra-oficiais que registram as idéias políticas e as realizações do governo petista nos diversos setores da administração pública. Para traçar o perfil político deste governo, foram selecionados os seguintes documentos: os Programas de Governo da Frente Belém Popular (FBP), que subsidiaram as duas gestões do prefeito petista (1997-2000; 2001-2004); as Mensagens do Prefeito à Câmara Municipal de Belém; o relato de experiência da primeira gestão “Luzes na Floresta: a experiência democrática e popular em Belém (1997-2000)”, organizado por Edmilson Rodrigues e; o documento-base do Congresso da Cidade de 2001.

Na apresentação do Programa de Governo do candidato da Frente Belém Popular (FBP) para a eleição de 1996, afirma-se que a construção de tal programa obedeceu a uma metodologia participativa que objetivou estabelecer um processo de diálogo e incorporação das reflexões dos distintos setores sociais sobre os impasses e as perspectivas da cidade. Visava-se, também, garantir representatividade e legitimidade às propostas defendidas. (FRENTE BELÉM POPULAR, 1996, p. 1).

De acordo com o referido documento, a gestão de orientação democrática e popular que se pretendia implantar em Belém deveria se estruturar nos seguintes princípios programáticos: participação popular, democratização do Estado, inversão de prioridades e transformação da cultura política local. Os idealizadores do projeto afirmavam que:

O Programa de Governo da Frente Belém Popular está fundamentado na **democratização da gestão pública** e propõe um projeto de sociedade onde a democracia assuma um valor estratégico, um projeto que visa **redefinir a relação entre o poder público e a população, inverter prioridade e criar uma nova cultura política.** (FRENTE BELÉM POPULAR, 1996, p. 2, grifos nossos)

Tais princípios, assumidos como a essência do “Governo do Povo” (slogan político adotado pela administração de Edmilson Rodrigues em alusão ao projeto político participativo defendido) já faziam parte do ideário político do Partido dos Trabalhadores, ao qual o prefeito eleito era filiado desde sua fundação em 1980. Embora no início da trajetória do partido a discussão sobre a participação popular tenha permanecido restrita à idéia de conselhos populares, baseados numa concepção de participação “fortemente classista e numa postura de oposição entre estado e sociedade civil”, à medida em que o PT foi conquistando um conjunto significativo de prefeituras e deixando gradativamente de ser apenas oposição para também tornar-se governo, essa concepção foi se redimensionando no interior do partido (PONTUAL e SILVA, 2002). Em lugar do confronto declarado começou-se a buscar uma relação de partilha de poder e co-gestão entre governo e sociedade. Assim como, passou-se perceber mais a pluralidade de identidades e de interesses presentes na tessitura social das cidades (PONTUAL e SILVA, 2002; TREVAS, 2002; DAGNINO, 2002)²³.

Mais precisamente a partir das eleições municipais de 1988, as experiências concretas dos governos petistas começaram a apontar para a instituição de novos canais de participação social na gestão das políticas públicas estatais, trazendo novos elementos para o debate democrático do final do século XX. Essas dinâmicas ocorreram de forma diferenciada em cada município, conforme o maior ou menor grau de organização das sociedades locais, a história de luta dos movimentos sociais e as possibilidades objetivas e subjetivas de cada administração para implementar suas propostas.

Uma série de experiências como o Orçamento Participativo (OP), a Bolsa Escola, o Banco do Povo, os Fóruns populares de discussão, planejamento e deliberação de políticas públicas e os conselhos gestores de políticas setoriais se tornaram referências de um *modo petista de governar* durante a década de 90.

²³As experiências administrativas do PT em vários municípios brasileiros são discutidas pelos referidos autores *In* MAGALHÃES, I.; BARRETO, L.; TREVAS, V. (Orgs.). *Governo e Cidadania: balanço e reflexões sobre o modo petista de governar*. São Paulo: Ed. Perseu Abramo, 2002.

Apesar das divergências e contradições que sempre permearam as relações internas dos grupos orgânicos do PT²⁴, alguns princípios partidários como a participação popular, a inversão de prioridades, o controle social do estado e a democratização da relação estado-sociedade passaram a fazer parte do programa nacional do partido, gerando certa unidade na diversidade que sempre o caracterizou. Essas bandeiras passaram a constituir a própria identidade democrática do partido.

Além dos princípios petistas defendidos nacionalmente, o “Governo do Povo” se pautou na defesa de outros que explicitam a intenção de imprimir à gestão municipal um caráter progressista e de oposição declarada à política hegemônica dos governos federal e estadual do período. Entre esses princípios, destacam-se: o combate ao neoliberalismo, a busca da sustentabilidade democrática do projeto de desenvolvimento local, a universalização da cidadania, o fortalecimento do poder popular e a radicalização da democracia através da combinação estratégica da democracia representativa (indireta) e da democracia participativa (direta). Essas intenções já constavam no Programa de Governo do primeiro mandato, sendo reafirmadas na reeleição de 2000. O texto abaixo confirma tal afirmativa:

No segundo mandato, o Governo do Povo continuará profundamente comprometido em construir o **poder popular**, contribuindo para o avanço das condições objetivas e subjetivas em vista de uma **cidade sustentável** e um **Estado socialmente controlado** (...) **A radicalização da democracia será buscada na combinação da democracia direta e da democracia participativa**, avançando na produção e disponibilização das informações com novas modalidades de diálogo ativo com entidades e movimentos da sociedade civil organizada (...) Nossas ações visam **a universalização da cidadania**, desenvolvendo ações incluídas que **enfrentem o neoliberalismo**, buscando efetivar políticas sociais que ampliem ao máximo o acesso dos excluídos a políticas que assegurem a qualidade de vida e a cidadania (...) O nosso projeto de cidade significa o desafio de **inverter prioridades**, desenvolvendo um projeto estratégico de desenvolvimento que busque **a universalização da cidadania e a conquista da sustentabilidade**. (FRENTE BELÉM POPULAR, 2000, p. 25, grifos nossos)

Alicerçado em tais princípios, o governo municipal deu início em janeiro de 1997 a um plano de ação que se estruturou em torno dos eixos básicos constantes do Programa de

²⁴ Uma discussão sobre as principais “tendências” orgânicas do PT pode ser encontrada em Torres (2002).

Governo da Frente Belém Popular: políticas sociais (saúde, educação, assistência social, cultura e patrimônio histórico, lazer e esporte, mulheres e meio ambiente); desenvolvimento econômico; espaço urbano e; gestão pública. Esses eixos receberam a denominação de “Marcas de Governo”.

De acordo com o prefeito Edmilson Rodrigues, do ponto de vista da relação interna do governo, as “Marcas” consistiam nos objetivos substantivos do “Governo do Povo” e visavam reduzir o grau de fragmentação da máquina administrativa por meio da articulação interinstitucional dos órgãos públicos em torno de questões sociais relevantes que apresentavam potencial estruturante de políticas públicas (BELÈM, 2001, p.17).

A sistemática de planejamento estratégico situacional expresso nas “Marcas de Governo” buscava uma atuação articulada e coordenada dos órgãos governamentais sobre a totalidade da cidade e de suas necessidades mais prementes, de forma a objetivar o investimento dos recursos disponíveis e evitar a sobreposição de políticas.

No total foram estabelecidas sete (7) Marcas que, segundo o governo, “foram definidas de acordo com as características e carências históricas mais relevantes da cidade”, percebidas no processo de construção do programa de governo. As Marcas abrangiam praticamente todos os campos de intervenção da administração municipal (idem, 2001, p.18). No Quadro nº. 2 relaciona-se cada Marca de Governo às suas respectivas áreas de abrangência.

Quadro nº. 2
Governo do Povo - Síntese das Marcas de Governo (1997-2000)

Marcas de Governo	Áreas de Abrangência
1. Dar futuro às crianças e adolescentes	educação, esporte, lazer, cultura, saúde e geração de renda (para os pais).
2. Revitalizar Belém	urbanismo, cultura, economia e meio ambiente
3. Sanear Belém	limpeza pública, drenagem, pavimentação, abastecimento de água e esgotamento sanitário.
4. Saúde para todos	Saúde, moradia, saneamento básico, trabalho e cultura.
5. Transporte humano	Transporte e trânsito.
6. Participação popular	Poder popular, controle social e exercício de cidadania.
7. Valorização do servidor público	Transversal a todas as marcas.

Fonte: BELÉM, PMB. Mensagem à Câmara Municipal: relatório de atividades 1997-2000. Belém: PMB, 2001.

De acordo com primeiro programa de governo do prefeito Edmilson, o OP deveria se instituir como a instância privilegiada de participação popular para encaminhar o processo de planejamento configurado nas Marcas de Governo. Durante as assembléias do OP, a população teria a oportunidade de participar do planejamento do orçamento público e eleger as obras prioritárias para os seus bairros, tomando sempre por base as diretrizes estabelecidas nas “Marcas de Governo”.

Numa passagem do referido programa se registra a seguinte declaração a respeito do OP:

A experiência consolidada do orçamento participativo, pelo qual a população define onde, como e quando gastar as verbas públicas, acompanhando passo a passo os projetos por ela escolhidos, tem provado ser, em toda a história do Brasil, a forma mais democrática e eficiente de governar. (FRENTE BELÉM POPULAR, 1996, p. 11)

Na ótica do governo, o Orçamento Participativo conseguiu se constituir de fato na mais importante instância de encontro e negociação entre Estado e sociedade na cidade de Belém. De acordo com o relato dos gestores “O Orçamento Participativo teve a capacidade de

trazer para a política, moradores de periferia que nunca tinham sonhado em decidir os destinos da utilização dos recursos públicos”. (BELÈM, 2001, p.15)

No segundo mandato, o OP evolui para uma nova sistemática de participação denominada de Congresso da Cidade. A avaliação que os gestores faziam no final do primeiro mandato era de que mesmo que o OP tenha rompido com a lógica de planejamento ditatorial e burocrático característico dos governos elitistas, a discussão centrada apenas no orçamento inviabilizava um debate estratégico mais abrangente, que articulasse as questões locais com questões inerentes ao modo de produção capitalista e ampliasse o horizonte de percepção crítica dos cidadãos/cidadãs para além da sua rua, do seu bairro e os levassem a pensar a cidade nos seus múltiplos aspectos e necessidades (RODRIGUES et al, 2002; RODRIGUES 2001).

Assim, surgiu o Congresso da Cidade com o objetivo de superar as limitações percebidas no OP e avançar no processo de democratização do planejamento e gestão das políticas municipais.

O Congresso da Cidade foi definido pelos seus idealizadores como “uma esfera pública não-estatal”, onde o cidadão era convidado a discutir não somente o orçamento, mas o planejamento da cidade e das políticas públicas como um todo. Ao proporcionar uma reflexão politizada, crítica e propositiva, o Congresso da Cidade pretendia alcançar um novo patamar na relação entre governo e sociedade (RODRIGUES, 2002, p. 33).

A partir de 2001, o Congresso da Cidade passou a se estruturar em torno de seis eixos temáticos, os quais incorporaram as “Marcas de Governo” do período anterior. O quadro nº. 3 apresenta uma síntese dos eixos temáticos do Congresso da Cidade e das políticas a eles relacionadas.

Quadro nº. 3
Governo do Povo
Eixos Temáticos do Congresso da Cidade (2001-2004)

Eixos Temáticos	Políticas de Abrangência
1. Desenvolvimento Humano Pela Inclusão Social	Saúde, educação e assistência social
2. Desenvolvimento Urbanístico e Ambiental	urbanismo, saneamento, habitação, meio ambiente e transporte urbano
3. Desenvolvimento Humano por uma Economia Solidária	Desenvolvimento econômico, turismo e gestão tributária e fiscal
4. Desenvolvimento Humano por uma Cidadania Cultural	Cultura e de comunicação
5. Gestão Democrática e Qualidade Social do Serviço Público	controle social da qualidade do serviço público e da previdência e assistência ao servidor
6. Direitos Humanos	Direito das minorias, reunindo as setoriais de negros, mulheres, índios, homossexuais, idosos, criança e juventude

Fonte: Programa de Governo da Frente Belém Popular, 2001-2004.

Tanto o OP quanto o Congresso da Cidade desenvolveram uma matriz metodológica que buscou combinar democracia direta com democracia indireta. O processo se iniciava nas assembléias distritais e setoriais, onde os movimentos sociais, as lideranças comunitárias e os moradores das ruas e bairros de Belém eram convidados a participar do planejamento das obras públicas e das políticas sociais. Em seguida, elegiam-se representantes dos vários segmentos organizados e não-organizados que prosseguiam participando das variadas instâncias de discussão, planejamento e controle social, constituintes da estrutura geral do Congresso Municipal da Cidade.

Desde a experiência do OP, a escolha dos delegados nas assembléias obedecia à proporcionalidade de um para dez. O critério adotado era o da legitimidade da representação e a votação era feita diretamente pelos participantes.

O OP e o Congresso da Cidade introduziram mudanças significativas na forma de planejar o orçamento e as políticas públicas em Belém no período de vigências do “Governo do Povo”. Estas instâncias de participação podem ser consideradas as inovações mais

importantes daquele governo porque, entre outros motivos, tiveram o mérito de trazer para o campo do planejamento público um novo ator social: os movimentos populares historicamente destituídos de poder de decisão e, também, porque procurou dialogar com a pluralidade dos segmentos sociais geralmente ignorados pelos governantes: mulheres, negros, crianças, homossexuais, índios, idosos etc. O envolvimento desses atores no processo de definição do orçamento municipal, no controle social dos serviços públicos e no planejamento das políticas públicas inaugurou uma página inédita na história da administração pública do município, possibilitando um debate mais democrático das prioridades e uma politização do planejamento, antes centralizado nos chefes políticos.

Entretanto, a afirmação dos gestores de que essas instâncias se constituíram numa “esfera pública não-estatal” é de certa forma problemática, pois, ao mesmo tempo em que o governo incentivava e viabilizava o exercício da participação popular e do controle social, também mantinha uma forte ingerência sobre esses processos, visto que quem coordenava o OP e o Congresso da Cidade era um órgão governamental, a Secretaria Municipal de Coordenação Geral do Planejamento e Gestão (SEGEP). Isso, obviamente, não minora o mérito da experiência, ao contrário, mostra que é possível o Estado assumir uma outra postura que não seja apenas do eterno tirano. No entanto, é praticamente certo que qualquer postura que o Estado venha a assumir não elimina a tensão existente entre os interesses estatais e da sociedade civil.

Além do OP e do Congresso da Cidade, outras instâncias de participação e controle social foram instituídas nas diversas áreas como saúde, educação, saneamento, transporte, cultura, esporte e lazer, direitos humanos, meio ambiente, etc. Assim como foram realizadas inúmeras conferências, fóruns, seminários, colóquios e congressos que se constituíram em canais importantes de negociação entre o Estado e a sociedade civil no processo de debate e

formulação de políticas setoriais. Nesses espaços também se adotou a combinação da participação direta com o recurso da representação.

A partir da segunda gestão do Governo do Povo, esses fóruns passaram, também, a integrar a estrutura organizacional do Congresso da Cidade. Para lá, deveriam convergir todas as decisões e proposições formuladas no decorrer de um determinado período. Em momentos pontuais de síntese, essas decisões eram submetidas ao referendo da totalidade dos delegados presentes nas plenárias conclusivas do Congresso Geral da Cidade.

Merecem destaque ainda, as experiências de controle social exercidas por conselhos gestores (educação, saúde, cultura, assistência social, etc.), por conselhos escolares, por colegiados de servidores dos órgãos municipais, pela Comissão de Fiscalização e Controle Social das obras do OP (COFIS) e pelos comitês ambientais formados por moradores dos bairros e ruas de Belém. Todos esses organismos desempenharam um importante papel na articulação entre estado e sociedade e, a partir de 2001, passaram a fazer parte da estrutura organizativa do Congresso da Cidade.

Segue a relação das instâncias constituintes da estrutura organizacional do Congresso da Cidade:

1. Congresso de Belém: instância máxima com recorrência a cada dois anos;
2. Conselho de Belém: instância deliberativa permanente sobre os recursos financeiros do município;
3. Congressos Distritais e Congressos Temáticos: instância de aprofundamento do debate de diretrizes e formulação de propostas e demandas;
4. Assembléias de micro-regiões: precedia os congressos distritais e favorecia a participação direta do cidadão na apresentação de demandas localizadas por região;
5. Conselhos Distritais: instância deliberativa e fiscalizadora da execução de obras e políticas públicas em nível distrital;

6. Fóruns Consultivos de Políticas Setoriais
7. Campanhas de Mobilização Social
8. Espaços de Controle Social

A partir da síntese documental realizada, pode-se inferir que houve na gestão de Edmilson Rodrigues uma clara intenção de se construir uma experiência democrática “contra-hegemônica”. Uma experiência que visou superar os limites da democracia estritamente representativa e avançar na luta pela conquista e ampliação de direitos sociais e políticos, inclusive, o direito dos atores sociais interferirem e influenciarem diretamente no planejamento e gestão das políticas e orçamento públicos.

No próximo item, se analisará tal experiência administrativa no campo da educação, na qual se vivenciou um intenso processo de construção coletiva de um projeto educacional que objetivou imprimir uma nova qualidade à ação educativa municipal, tendo por base os princípios fundamentais do “Governo do Povo”, os preceitos da legislação educacional vigente e as demandas da sociedade local.

2.2.2 Política educacional “Escola Cabana”

Informações sobre a política educacional colocada em prática pela gestão de Edmilson Rodrigues podem ser encontradas em vários documentos oficiais, publicados pela Prefeitura Municipal de Belém no decorrer de dois mandatos consecutivos (1996-2000; 2001-2004). Alguns desses documentos foram utilizados como base das discussões realizadas nos diversos eventos que se sucederam durante a formulação do projeto político-pedagógico da Escola Cabana, logomarca utilizada para nomear a proposta educacional do governo municipal no período.

As fontes documentais que serviram de base para caracterizar a política global de educação do “Governo do Povo” e a sua proposta de eleição direta de diretores (as), além das Mensagens do Prefeito à Câmara Municipal, foram: o texto base do I Fórum de Educação da

Rede Municipal “Projeto Pedagógico: um olhar que re-signifique a educação municipal” (1997); o texto base da I Conferência Municipal de Educação “Escola Cabana: dando futuro às crianças” (1998); os Anais da I Conferência Municipal de Educação (1998); o Caderno de Educação nº. 1 ”Escola Cabana: construindo uma educação democrática e popular” (1999); as Portarias da SEMEC e as Resoluções do CME que dispõem sobre as regras para a efetivação da gestão democrática escolar; o Plano Municipal de Educação (2003) e; o Projeto de Alteração da Lei nº. 7.722/94 (2004).

Com base nas referências mencionadas, verificou-se que, no início do mandato do de Edmilson Rodrigues, não se tinha um projeto educacional pronto para a Rede Municipal de Ensino. O que o Programa de Governo de 1996 trazia eram apenas indicações das diretrizes norteadoras e linhas de ação para subsidiar a instauração de uma nova ação educativa nas escolas, pois, em conformidade com os seus princípios programáticos mais abrangentes, os gestores defendiam que tal projeto deveria ser construído com a efetiva participação da comunidade escolar e a partir das necessidades apresentadas pela realidade local. Tal construção deveria ser empreendida sem deixar de considerar as experiências educacionais positivas construídas por governos democrático-populares de outras cidades brasileiras, tais como: a Escola Cidadã, de Porto Alegre; a Escola Candanga, de Brasília; a Escola Plural, de Belo Horizonte e outras que se mostrassem aplicáveis ao contexto do município de Belém (SEMEC, 1999, p.1; 9).

O primeiro passo nessa direção foi a construção de um diagnóstico sobre a realidade educacional vivenciada nas escolas. Durante a I Jornada Pedagógica das Escolas Municipais, realizada em janeiro de 1997, educadores e servidores responderam a um questionário aberto que buscou alcançar as percepções desses sujeitos acerca da organização do trabalho educativo em cada unidade escolar. No total, foram respondidos 1.022 questionários, 697 por educadores e 325 por servidores (SEMEC, 1999, p. 5). A partir da fala desses sujeitos se

montou um relatório preliminar cujos dados subsidiaram a elaboração da proposta educacional denominada de “Escola Cabana”.

A primeira formulação do projeto político-pedagógico da “Escola Cabana” foi apresentada à coletividade da rede municipal no I Fórum de Educação, ocorrido em dezembro de 1997. No documento que subsidiou a inauguração do debate sobre a reorientação da política municipal de educação em Belém, os propositores afirmavam que “a construção de uma política educacional que dê conta de responder às necessidades da educação pública municipal hoje, passa pelo compromisso democrático de todos os atores que fazem a escola”. (SEMEC, 1997, p. 2).

Nesta afirmativa fica explícita a intenção do governo de dialogar com a comunidade educacional no processo de construção de tal política.

Mais uma vez, na história dos governos brasileiros, se anunciava a educação como prioridade da administração pública. Essa prioridade foi expressa pela gestão petista através da “Marca de Governo” *Dar um futuro às crianças e aos adolescentes*, a qual esteve articulada na primeira fase do governo o projeto educativo da Escola Cabana. Dar um futuro às crianças, no caso da educação, significava:

garantir o acesso a milhares de crianças e adolescentes que se encontram fora da escola, seja pela falta de vagas seja pela evasão, ou mesmo pela combinação destes fatores com a extrema miséria social que provoca o trabalho infantil. Esta prioridade também se materializa na garantia da permanência da criança na escola. Esta permanência deve ser acompanhada de condições para o seu sucesso. Resgatar a auto-estima de nosso povo, iniciando por nossas crianças é fundamental para a consolidação de qualquer experiência democrática de gestão pública”. (SEMEC, 1997, p. 1)

No segundo mandato, com adoção da nova sistemática congressual de gestão e planejamento das políticas públicas municipais, configurada pelo Congresso da Cidade, o projeto Escola Cabana passou a fazer parte do eixo temático *Desenvolvimento Humano pela Inclusão Social*.

Segundo os idealizadores da proposta, a Escola Cabana procurou resgatar em seu nome os ideais da Cabanagem “não por um simples lance de marketing”, mas porque a logomarca traduzia o espírito revolucionário e democrático daquele que foi “um dos mais revolucionários e populares movimentos que marcaram o século XIX em nosso país” (SEMEC, 1999, p. 2). E era exatamente esse espírito revolucionário e combativo do Movimento Cabano que se desejava importar para a gestão municipal como um todo e para a política educacional em particular.

A Escola Cabana defendia uma concepção de educação “sintonizada com o projeto de emancipação das classes populares e pautada nos princípios da inclusão social e da construção da cidadania” (SEMEC, 1999, p. 5). Os pressupostos básicos dessa proposta encontram-se assim sistematizados:

“A escola Cabana é uma proposta que resgata a escola como espaço cultural; valoriza os educandos como sujeitos construtores de conhecimento; reconhece os diversos saberes sócio-culturais que se interpenetram na construção e ação do currículo escolar; trabalha as diferenças de forma não discriminatória, garantindo a igualdade de oportunidades para todos e possibilitando a inclusão, no processo escolar, de setores frequentemente excluídos: portadores de necessidades educativas especiais, jovens e adultos trabalhadores, crianças e adolescentes em situação de risco social; valoriza os profissionais da educação através de um programa de formação continuada; incorpora o esporte, a arte e o lazer como parte do processo de formação para cidadania; intensifica o processo de gestão democrática dando ênfase à eleição de diretores e aos Conselhos Escolares como instância máxima de gestão da escola. (BELÉM, 2001, p. 62).

As diretrizes básicas que articularam o conjunto dos programas e projetos educativos implementados pela Escola Cabana foram: democratização do acesso e garantia da permanência com sucesso; qualidade social da educação; formação e valorização dos profissionais da educação e; gestão democrática do sistema municipal de ensino. A seguir, apresenta-se uma síntese geral dessas diretrizes e das principais linhas de ação a elas relacionadas.

a) Democratização do acesso e garantia da permanência com sucesso

A universalização do ensino fundamental e a progressiva ampliação do número de vagas na educação infantil, tanto na pré-escola (4 a 6 anos) quanto na creche (0 a 3 anos), foram compromissos assumidos pelo então candidato Edmilson Rodrigues durante a campanha eleitoral de 1996 (FRENTE BELÉM POPULAR, 1996, p. 19). Considerando o desafio que esse compromisso representava para o governo recém-eleito, os novos gestores demonstravam ter clareza de que somente uma política de ampliação de vagas não seria suficiente para zerar o déficit escolar global apresentado pelo município. Segundo dados divulgados no Programa de Governo, esse índice era de aproximadamente 25% para o ensino fundamental e de 29,06% para a educação infantil. Além de colocar as crianças na escola, também se fazia necessário combater as elevadas taxas de evasão e de repetência registradas nas escolas municipais, fatores que contribuíam para excluir da escola milhares de crianças por ano. Com isso, a necessidade de se articular ações de democratização do acesso com ações de garantia da permanência com sucesso.

Dados do relatório de gestão do Prefeito Edmilson Rodrigues referentes ao exercício de 1997-2000 revelam que o índice de reprovação escolar registrado nas escolas municipais no ano de 1996 era de 67,42% e a taxa evasão no ensino fundamental era de 28,68% (BELÉM, 2001, p. 64). Esses índices revelam a necessidade de se articular políticas de acesso com políticas de permanência.

Com relação à democratização do acesso, mesmo com os cortes orçamentários produzidos pelo Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF)²⁵ de, aproximadamente, 10 milhões por ano, a expansão da matrícula

²⁵ O FUNDEF foi criado pela Emenda Constitucional nº. 14/96 e regulamentado pela Lei nº. 9.424, de 14 de dezembro de 1996. Este Fundo determina que os recursos educacionais existentes no âmbito de cada estado sejam redistribuídos entre a totalidade dos seus municípios com base no número de alunos matriculados no ensino fundamental e no valor custo/aluno fixado anualmente pelo Governo Federal. As crianças da educação infantil, os jovens e adultos que não concluíram o ensino fundamental em tempo hábil e aqueles matriculados no ensino médio não entram no cômputo do FUNDEF. Segundo dados da proposta preliminar do Plano Municipal de Educação de Belém de 2003, enquanto o valor custo/aluno estabelecido pelo FUNDEF em 1998 foi de R\$300,00, o município de Belém já investia R\$ 832,90 por ano em cada aluno do ensino fundamental. No ano de 2003, o custo/aluno do FUNDEF passou para R\$ 418,00 para os alunos de 1ª a 4ª séries e R\$438,00 para os

na rede municipal cresceu significativamente a partir de 1997, sobretudo no nível da educação infantil (idem, p. 2001, p. 64), conforme podemos conferir no Quadro nº. 4.

Quadro nº. 4
Expansão da Matrícula na Rede Municipal de Ensino (1996-2002)

Modalidade de Ensino	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Expansão
Educação Infantil	3.164	9.198	13.499	9.361	8.785	9.413	10.535	10.837	242,51%
Ensino Fundamental	37.845	41.909	42.354	44.554	44.397	46.619	48.109	48.165	27,27%

Fonte: BELÉM/PMB. Mensagem do Prefeito à Câmara Municipal, 2003.

A ampliação de vagas na rede municipal se deu através da construção de novas escolas de ensino fundamental e educação infantil, da construção de creches denominadas de Unidades de Educação Infantil (UEI' s), da construção de novas salas de aula nas escolas já existentes e pela incorporação das escolas comunitárias, antes gerenciadas pela Assistência Social, à rede própria de educação do município. A partir de 1997, essas escolas foram transformadas em anexos das escolas municipais, atendendo, na maioria dos casos, crianças de educação infantil (SEMEC, 1998, pp. 5-8).

Números divulgados na Mensagem do Prefeito à Câmara Municipal em 2001, comparam o crescimento dos equipamentos escolares da rede municipal no quadriênio de 1997-2000 com o ano de 1996. Em 1996, o Sistema Municipal de Ensino era composto por 46 escolas, somando um total de 414 salas de aula. Em 2000, esse número era de 56 escolas, 52 anexos e 33 UEI's, somando 778 salas de aula. O crescimento registrado foi de 87,92% (BELÉM, 2001, p. 71).

A política de garantia da permanência com sucesso, implementada no município, se estruturou, fundamentalmente, em três programas/ações estratégicos:

alunos de 5ª a 8ª séries, no mesmo período a Prefeitura de Belém já computava um custo/ano de R\$1.395,05, ou seja, a diferença entre o que a Prefeitura recebia e o que investia em cada aluno do ensino fundamental anualmente, girava em torno de 200% (PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, 2003, p. 35).

a) O Programa Bolsa Familiar para Educação - Bolsa Escola

A Bolsa Escola foi criada pelo Decreto Municipal nº. 209.674/97, de 01 de janeiro de 1997 e tinha como objetivo combater o trabalho infantil e dar assistência às crianças e adolescentes em situação de risco social: prostituição, mendicância, drogadição, violência sexual e doméstica, fatores que impediam a permanência com sucesso destas crianças e adolescentes na escola. A Bolsa Escola garantia às famílias, cuja renda per capita fosse inferior ou igual a $\frac{1}{2}$ salário mínimo, residentes em Belém pelo menos três anos, receber um salário mínimo por mês, tendo como contrapartida manter suas crianças e adolescentes na faixa de 4 a 14 anos na escola, com frequência mínima de 90% e fora do trabalho infantil ou da convivência das ruas. Outras medidas como a formação profissional dos pais das crianças atendidas pela Bolsa Escola e geração de emprego e renda faziam parte do Programa. Inicialmente, a bolsa educação atendeu apenas às famílias do Bairro da Terra Firme, onde se constatou o maior número de crianças fora da escola. Posteriormente, o Programa foi estendido às outras áreas de Belém. O tempo máximo de permanência no programa era de três anos (SEMEC, 1998, pp. 10-13). O resultado quantitativo do programa contabilizou entre 1997-2002 o benefício a 27.218 famílias e 122.692 crianças e adolescentes (BELÉM, 2003, p. 182).

b) Os programas de esporte, arte e lazer

Entre os anos 1997 e 2004, a rede municipal desenvolveu diversas ações de esporte, arte e lazer concebidas como uma importante dimensão do currículo escolar e instrumento de “formação de cidadania” e “valorização da identidade cultural” dos educandos (SEMEC, 1998, p. 15). Essas ações pensadas como estratégia de permanência escolar visavam garantir às crianças e jovens “o direito ao acesso e a produção de bens culturais” (BELÉM, 2001, p. 83). Os principais projetos de esporte, arte e lazer disponibilizados para os alunos da rede municipal e às comunidades foram: Pólo Esportivo; Vivências Corporais; Cultura, Esporte e

Alegria; Contador de Historia; Mala do Livro; Pólo de Dança; Interferência Literária; Produção Cultural das Ilhas; Saúde e Lazer; Felicidade e; e Jogos Cabanos.

c) O Programa de Inclusão dos Portadores de Necessidades Educativas Especiais (PNEES)

A proposta de inclusão dos PNEES previa a implementação diferentes ações articuladas: avaliação especializada, atendimento e acompanhamento especializado na própria rede de ensino e formação continuada dos educadores. A SEMEC argumentava que uma proposta de Inclusão dos PNEES envolvia uma dimensão ampla de luta pelo exercício da cidadania, abrangendo aspectos pessoal e político como: a viabilização de recursos humanos e materiais, adaptações físicas, formação dos profissionais da educação e “desmistificação de rótulos” para viabilizar a inclusão com qualidade (SEMEC, 1998, p. 19).

2) Qualidade Social da Educação

A concepção de Qualidade Social da Educação presente no projeto Escola Cabana se expressava pela valorização da cultura local; pelo ideal de efetivação da democracia social, cultural e política entre os cidadãos; pelo princípio da inclusão social de todos os sujeitos, independente de sua condição de classe social, gênero, etnia, cultura e ritmos de aprendizagem e; pelo desejo de ruptura com a lógica excludente e conservadora da escola tradicional, cuja maior expressão era o sistema de seriação, caracterizado por uma abordagem de educação baseada na fragmentação do conhecimento escolar, na rigidez e linearidade do tempo de aprendizagem e no modelo de avaliação meramente classificatório (SEMEC, 1997; SEMEC 1998).

A opção teórico-metodológica adotada pela Escola Cabana para construir a “Nova Qualidade Social da Educação Municipal” foi a implementação de uma política de reorientação curricular dos Ciclos Básicos de Formação da educação infantil e do ensino fundamental.

Embora os Ciclos Básicos (CBI e CBII) “enquanto tempo cronológico” já estivessem implantados na rede municipal desde 1992, o que o diagnóstico sobre a realidade do trabalho educativo efetivado nas escolas evidenciava era que a idéia de Ciclos como “continuum do tempo escolar, de desenvolvimento progressivo, processual, ao longo de dois anos”, ainda não tinha sido suficientemente compreendida e internalizada pelos educadores, “prevalecendo enquanto prática o sistema de seriação”. A compreensão dos gestores sobre este fato era de que a organização do ensino em Ciclos ainda não havia sido plenamente vivenciada pelas escolas e de que as possibilidades que os mesmos apresentavam valia o investimento em sua efetiva implementação (SEMEC, 1997, pp. 5-6).

Os momentos privilegiados para a discussão da reorientação curricular dos Ciclos de Formação (nova denominação conferida aos Ciclos Básicos) foram: o I Fórum da Rede Municipal de Ensino (1997) e a I Conferência Municipal de Educação (1999). Nesses dois eventos foram estabelecidos e consolidados os princípios fundamentais da nova concepção de Ciclos adotada pela SEMEC, quais sejam: reestruturação dos tempos e espaços de aprendizagem, avaliação emancipatória, interdisciplinaridade como princípio de organização da prática pedagógica, gestão democrática da escola, formação continuada dos profissionais da educação e valorização da escola como espaço cultural. Essa nova concepção político-pedagógica estava fundamentada nos seguintes pressupostos:

- Concepção de conhecimento como processo de construção e reconstrução, e enquanto processo, não está pronto, sendo revertido de significado, a partir das experiências dos sujeitos-educandos;
- Percepção dos envolvidos no processo pedagógico, enquanto sujeitos históricos, o que implica a valorização e reconhecimento dos diversos saberes sócio-culturais que são fundamentais para a construção de conhecimentos mais elaborados;
- Construção de propostas interdisciplinares como alternativa para a superação da fragmentação do trabalho escolar, seja em relação ao conhecimento científico, as disciplinas curriculares, ou ao trabalho pedagógico no seu sentido mais amplo de organização de horários e de tempos escolares;
- Efetivação da Gestão Democrática, através do fortalecimento dos espaços de participação popular no interior da escola, tanto das instâncias representativas (Conselhos Escolares, Eleição para Diretores, Grêmios Estudantis), como das relações interpessoais efetivadas no cotidiano escolar, desde as salas de aula, reuniões, articulação com a comunidade extra-escolar;

- Utilização da avaliação escolar como estratégia para a formação emancipatória e para a garantia do direito à educação para todos os segmentos sociais;
- Adoção da prática do planejamento participativo, enquanto instrumento democrático e elemento fundamental para a construção do Projeto-Político Pedagógico da Escola. É através do Planejamento Participativo que os diferentes segmentos que compõem a comunidade escolar são chamados a opinar, planejar, avaliar e implementar a proposta de educação a ser efetivada na escola. A responsabilidade desta forma é compartilhada entre o coletivo, tornando a possibilidade do sucesso bem maior. (SEMEC, 1998, p. 23)

A organização dos Ciclos, que antes atingia apenas o primeiro segmento do ensino fundamental, a partir de 1998 foi ampliada para a educação infantil e o segundo segmento do ensino fundamental (5ª a 8ª séries). Sendo que a implantação do CBIII e do CB IV ocorreu por um processo de adesão das escolas à nova proposta (SEMEC, 1997, p. 22).

O critério de enturmação dos alunos nos Ciclos de Formação deixou de ser a aprovação/reprovação ou o ritmo de aprendizagem, passando a se basear na proximidade de faixa etária dos educados. A estrutura da organização escolar em Ciclos, com duração de nove anos, ficou assim configurada:

Quadro nº. 5
Organização dos Ciclos de Formação da Educação Infantil e do Ensino Fundamental na Rede Municipal de Ensino de Belém

Educação Infantil	Ensino Fundamental
Ciclo I: 0 a 3 anos; Ciclo II: 4 a 5 anos;	Ensino Fundamental: Ciclo I: 6, 7 e 8 anos; Ciclo II: 9 e 10 anos; Ciclo III: 11 e 12 anos; Ciclo IV: 13 e 14 anos.

Obs.: A partir de 1999, as crianças de 06 anos foram incluídas no ensino fundamental.

Fonte: SEMEC, 1998.

Por deliberação da I Conferência Municipal de Educação, a partir de 1999, passou a vigorar na rede municipal o princípio de não-retenção nos Ciclos de Formação, concomitantemente, os índices de reprovação e evasão escolar sofreram um considerável

decréscimo. Nos anos de 2000 e 2001 as taxas de reprovação registradas no ensino fundamental foram de 10,31% e 8,9% respectivamente. As taxas de evasão ficaram em 7,83% e 7,24%. Na educação infantil não houve registro de reprovação. A evasão foi de 15,38% em 2000 e 13,12% em 2001 (SEMEC/CME, PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, 2002, p. 16).

Se esses resultados são produtos de uma efetiva melhoria da qualidade do ensino na Rede Municipal ou se foram induzidos pelo princípio da não-retenção é uma análise que os documentos oficiais não fornecem dados suficientes para que esta seja feita. O fato é que a reorientação curricular vivenciada pelas escolas no período de vigência do projeto Escola Cabana não foi acompanhada de um efetivo programa de avaliação institucional capaz de fornecer indicadores concretos sobre a situação de aprendizagem e desenvolvimento dos educandos e da eficácia do projeto pedagógico implementado. Aliás, a ausência de um processo avaliativo da política educacional gestada pelo governo petista em Belém é uma das grandes lacunas percebidas na proposta. Isso porque sem avaliação faltam subsídios para se fazer um juízo mais consistente dos avanços e limites alcançados.

Além das mudanças operadas na educação infantil e no ensino fundamental regular, a educação de jovens e adultos (EJA), que se encontrava estruturada em sistema de supletivo, também sofreu alterações a partir da realização do II Fórum Municipal de Educação em 1999. A nova forma de organização da EJA foi denominada de Totalidades de Conhecimento²⁶, cuja fundamentação se operou praticamente nos mesmos pressupostos que embasaram os Ciclos de Formação. Os principais objetivos da reorientação curricular da EJA eram combater o elevado índice de reprovação e evasão escolar e adequar a proposta pedagógica das escolas às necessidades e interesses dos alunos-trabalhadores, contribuindo para a sua inclusão social e exercício de cidadania (SEMEC, 1999).

²⁶ Totalidades de Conhecimento é uma experiência de organização da EJA nascida em Porto Alegre, no contexto da Escola Cidadã. Em Belém, a sua principal referência teórica foi a Pedagogia Libertadora de Paulo Freire.

Até o ano de 2004, tinha-se conseguido implantar as Totalidades de Conhecimento apenas no primeiro segmento da EJA (1ª e 2ª etapas), permanecendo o antigo sistema de supletivo nas 4ª e 5ª etapas. Mais uma vez as escolas tiveram que conviver com duas sistemáticas de ensino na mesma modalidade de escolarização, tal como ocorrera antes com os Ciclos Básicos.

3) Formação e Valorização dos Profissionais da Educação

A política de formação continuada implementada pela SEMEC tinha como perspectiva a valorização dos profissionais da educação por considerar esses sujeitos “agentes fundamentais no processo de construção de uma escola pública cidadã, constituindo-se em elementos-chaves para a democratização do saber historicamente acumulado”. (SEMEC, 1997, p. 29)

Nesse sentido, a formação continuada dos educadores foi definida como um dos eixos prioritários da proposta de reorientação curricular da Escola Cabana e como condição fundamental para a conquista da Nova Qualidade Social da Educação na rede municipal de ensino. Os pressupostos básicos que respaldaram a concepção de formação continuada do projeto e que se pretendia que estivessem “coerentes com a luta pela democratização da educação básica” foram:

- Concepção dos profissionais da educação como sujeitos históricos, cujo trabalho deve garantir, além da sua sobrevivência, a transformação da sociedade;
- Reconhecimento das deficiências do sistema formal de ensino pelo qual cada profissional passou, sem, contudo, pretender que a educação em serviço, por si só, recupere todas as possíveis lacunas e deficiências encontradas;
- Fomento do processo de ação-reflexão-ação, com momentos diferenciados, mas articulados, que privilegie as necessidades concretas das escolas, as indagações

cotidianas dos educadores em seus espaços de trabalho, buscando a consolidação da teorização da prática;

- Consideração da prática como ponto de partida e ponto de chegada do processo de formação, garantindo-se uma reflexão fundamentada que venha ampliar a consciência do educador em relação aos problemas e que aponte caminhos para refazer sua atuação;
- Resgate do sentido coletivo e participativo do fazer educativo propício à criação, à troca e à reconstrução das relações interpessoais e à compreensão da natureza do trabalho pedagógico em sua totalidade;
- Consideração das condições de trabalho, salário, carreira, concurso público, e reformulação do estatuto do magistério (SEMEC, 1997, p. 30; SEMEC, 1999, p. 73).

O modelo de formação continuada perspectivado pretendia superar as práticas tradicionais de “treinamento” ou “capacitação de recursos humanos” efetivadas por meio de eventos pontuais e afastados da realidade escolar, e estabelecer uma formação sistemática, processual e contínua, baseada na reflexão permanente da práxis pedagógica com vistas à construção da competência técnico-pedagógica e política dos educadores para o enfrentamento das dificuldades de forma participativa. Nesse sentido, o *lócus* privilegiado dessa formação deveria ser a escola (SEMEC, 1997; SEMEC, 1999).

A sistemática de formação continuada adotada pela SEMEC previa a existência de espaços diferenciados de acompanhamento e assessoramento pedagógico das escolas e de formação por especificidade de atuação dos profissionais e por coletivos de Ciclos de Formação. Estava assim estruturada:

- a) Acompanhamento e assessoramento às escolas: é o espaço que pretende o estabelecimento do diálogo com os profissionais da escola, no sentido de vivenciar o cotidiano, possibilitando intervenções mais significativas, onde buscar-se-á a reflexão permanente da práxis e de suas condições de efetivação, contribuindo-se

com referenciais teórico- metodológicos e didáticos, bem com direcionamentos coerentes e democráticos.

b) Espaço de atuação por especificidade de atuação: constitui-se de encontros sistemáticos com os educadores das diferentes escolas por área/nível de atuação, onde se farão discussões de caráter político-pedagógicos a partir de conteúdos específico, tendo como referencial os indicativos da Jornada Pedagógica com ênfase nos eixos da democratização da gestão e reestruturação curricular.

c) Espaço de formação por coletivo de Ciclos: é o espaço onde os professores que atuam em determinado Ciclo se encontram para uma reflexão coletiva da prática desenvolvida no espaço-tempo dos Ciclos numa perspectiva interdisciplinar. (SEMEC, 1997, p. 32)

A tese de Doutorado defendida por Bertolo (2004) sobre a proposta de formação continuada de professores engendrada pelo projeto político-pedagógico da Escola Cabana revela que, ainda que tenha se estabelecido no interior das práticas discursivas do governo municipal uma ruptura com o modelo tradicional de formação continuada não se conseguiu, de fato, viabilizar uma proposta que articulasse as necessidades dos professores porque, na prática, houve muitas contrariedades entre os propósitos desse projeto com a perspectiva de formação centrada na escola.

4) Gestão Democrática do Sistema Municipal de Educação

A discussão sobre a gestão democrática da educação no projeto Escola Cabana partiu de uma leitura crítica sobre a relação escola-estado e dos condicionantes políticos implicados nessa relação, especialmente no momento histórico em que se hegemonizava no Estado brasileiro uma concepção neoliberal de gestão pública e de educação (SEMEC, 1997, pp. 24-28; SEMEC, 1998, pp. 51-53).

O neoliberalismo, como uma “nova ortodoxia econômica” que assumiu o lugar do intervencionismo estatal Keynesianismo ou do estado de bem-estar social no mundo ocidental, começou a se firmar como força político-ideológica da nova direita internacional no contexto da crise econômica mundial do final dos anos 70 e início dos anos 80 (LAURELL, 2002, p 161; PEREIRA, 2002, p. 35). Segundo Laurell, o neoliberalismo parte do postulado de que o mercado é o melhor mecanismo dos recursos econômicos e da satisfação das necessidades dos indivíduos. O intervencionismo estatal é antieconômico e antiprodutivo, não

só por provocar uma crise fiscal do estado e uma revolta dos contribuintes, mas porque desestimula o capital a investir e os trabalhadores a trabalhar.

Sob esse ponto de vista, a solução da crise consiste em reconstituir o mercado, a competição e o individualismo. Isto significa por um lado eliminar a intervenção do Estado na economia, tanto nas funções de planejamento e condução como enquanto agente econômico direto, através da privatização e desregulamentação das atividades econômicas. Por outro lado, as funções relacionadas ao bem-estar social devem ser reduzidas. (LAURELL, 2002, pp. 161-162)

No Brasil, a tendência neoliberal começou a ganhar terreno no final dos anos 80 com o governo Collor de Mello (1990-1992), mas foi no mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1998) que as medidas do receituário neoliberal foram aprofundadas como remédio para a crise fiscal do estado.

Sobre as peculiaridades do neoliberalismo latino-americano, incluindo o Brasil, Laurell argumenta que a crise fiscal dos Estados do continente “não se deveu, como se insinua, a gastos sociais excessivos, mas basicamente à questão da dívida pública (externa), provocada por mudanças nas relações nacionais e internacionais” (2002, p. 168).

No plano local, o “Governo do Povo”, autodenominado de “democrático e popular”, dizia que Belém se encontrava “remando contra a maré conservadora e excludente” do neoliberalismo (SEMEC, 1999, p. 3). Nesse sentido, as medidas reformistas do governo federal, sobretudo aquelas operadas no setor social, compreendidas como parte da estratégia de ajuste fiscal e de reforma gerencial do Estado, tornaram-se o principal alvo da crítica proferida pelo governo petista.

Foi, principalmente, contra a concepção de Estado Mínimo (para o social), assumida como orientação para o planejamento e gestão das políticas públicas brasileiras, que se refletiu na progressiva diminuição da participação do Estado no financiamento e promoção de políticas sociais e educacionais inclusivas, ao mesmo tempo em que aprofundou os

mecanismos de controle sobre o conteúdo e resultados dessas políticas, que o governo municipal de Belém levantou-se em protesto.

A radicalização do discurso antineoliberal por parte da gestão municipal pode ser percebida num fragmento de texto retirado do documento–base da I Conferencia Municipal de Educação (1998), onde se registra a seguinte crítica:

Vivemos numa sociedade onde se estabeleceu um Estado profundamente excludente, possuindo uma das mais injustas concentrações de renda do planeta, jogando milhões de brasileiros na marginalidade, pois a essa maioria é negada participação efetiva nas decisões político-econômicas e também o acesso a bens culturais, inclusive à educação pública de qualidade. Sob o neoliberalismo esta exclusão se aprofundou, materializando-se **na privatização do patrimônio público, na desmobilização da sociedade civil, num descompromisso do Estado com políticas sociais inclusivas** (inclusive as educacionais). (SEMEC, 1998, p. 51, grifos nossos)

Em contraposição à lógica neoliberal, a administração local apresentou à sociedade belenense um outro modelo de planejamento e gestão pública, fundamentado “na radicalização da participação popular, única forma de ter garantias para realizar a inversão de prioridades e a inclusão social tão almejada por nosso povo” (SEMEC, 1998, p. 52). Este modelo tinha como matriz exemplar o Orçamento Participativo e o Congresso da Cidade, nos quais, por meio de um “processo articulado de participação e representação, a população era chamada a decidir e a opinar sobre os rumos da cidade” (CONGRESSO DA CIDADE, 2001).

Na área da educação, esse modelo alternativo se apresentou sob o enfoque do projeto político-pedagógico da Escola Cabana, o qual tentou “romper com o projeto neoliberal de educação, no sentido de alterar a lógica que subordina a educação somente aos interesses do desenvolvimento econômico” (SEMEC, 2004, p.28). Os mentores da proposta Cabana se posicionavam contrários ao neoliberalismo porque este concebe a escola apenas

enquanto espaço para o desenvolvimento da individualidade empreendedora – necessário à construção de um Estado Mínimo – que professa uma autonomização escolar, com a qual a escola se assemelharia a uma empresa (...) Para isso, os

recursos estão sendo tirados das Secretarias e indo direto para as escolas, transformando os Conselhos Escolares em Unidades Executoras, ou seja, em unidades de gerência escolar, cuja função seja otimizar recursos, buscar formas de sustentação financeira que tornem a escola independente, livrando o Estado de sua manutenção. Para essa concepção não interessa um mínimo comum de padrão de qualidade, um projeto articulado, ou um debate político por parte do Conselho. Nada deve atrapalhar a transformação da escola numa empresa bem sucedida, com empregados bem ajustados e alunos bem comportados. Sob o disfarce de descentralizar e melhorar o desempenho, essa política esconde objetivos desagregadores. (SEMEC, 1998, pp. 52-53)

Sob vários aspectos a crítica petista se mostrava procedente. Os efeitos negativos do neoliberalismo sobre as políticas educacionais colocadas em ação no Brasil no decorrer dos anos de 1990 podem ser conferidos na escassez de recursos financeiros para o desenvolvimento e manutenção da educação pública; na excessiva centralização das decisões no executivo federal; na priorização do controle de resultados, sem grande consideração dos processos e; na adoção de práticas de gestão que tentam confundir propositalmente descentralização e autonomia com descompromisso e repasse de responsabilidades do Estado para a sociedade civil²⁷. No entanto, é importante registrar que o confronto deliberado do prefeito Edmilson Rodrigues com o então presidente FHC (PSDB) e o governador Almir Gabriel (PSDB), correligionário e colaborador de FHC, concorreu para uma certa polarização do debate ideológico, provocando o isolamento do município no quadro da política nacional e estadual e dificultando as negociações políticas e financeiras entre as diferentes esferas administrativas.

Uma consequência concreta desse confronto foi a indisposição apresentada pelo governo estadual para cumprir o Regime de Colaboração (previsto no Art. 211 da CF) no

²⁷ Estes traços estão presentes, entre outras medidas, na instituição do FUNDEF; no estabelecimento de Parâmetros Curriculares para educação básica, sem uma expressiva participação da comunidade educacional nacional; na implementação de programas de avaliação institucional da educação básica como o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) e avaliação do ensino superior através do Provão; no repasse de recursos financeiros direto para as unidades escolares como o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) que pela sua insuficiência para prover as despesas das escolas acaba por responsabilizar a comunidade escolar pela captação de outros fundos para a sua manutenção, ocasionado uma privatização disfarçada do ensino público (PERONI, 2003; OLIVEIRA, 2000).

tocante à oferta da educação infantil na cidade de Belém. A demanda neste nível de ensino, definido pela Constituição Federal como prioridade do município, mas não exclusividade, apresentava-se muito superior a capacidade financeira do município, principalmente, por conta dos constrangimentos orçamentários potencializados com o processo de municipalização do ensino ocorrido no Estado do Pará, induzido pela instituição do FUNDEF em 1997 (SEMEC, 1998, pp. 6-7).

No que tange à questão da Gestão Democrática do Sistema Municipal de Educação, um dos contrapontos positivos apresentado pelo governo local foi a institucionalização de diversos canais participativos de planejamento e gestão da política educacional colocados em prática no município. O debate com a comunidade educacional e a sociedade civil foi estabelecido por meio de sucessivos encontros como jornadas pedagógicas, fóruns, conferências, congressos realizados periodicamente e que assumiram função consultiva, propositiva e deliberativa sobre as questões educacionais. A metodologia de participação adotada nesses fóruns procurou associar participação direta com um sistema de representação dos atores escolares e sociais. A representação era constituída através da escolha de delegados pelos órgãos/entidades envolvidos com as proposições do sistema educacional. Todos os delegados tinham direito de voz e voto. O Quadro abaixo apresenta um resumo dos encontros/instâncias constituídas pelo Governo Povo no período de 1997-2004.

Quadro nº. 6
Instâncias de Democratização do Planejamento Educacional em Belém (1997-2004)

Período	Evento	Temas debatidos	Objetivo	Público	Forma de participação
1997 a 2004	Jornadas Pedagógicas	Planejamento anual da escola	Favorecer o debate coletivo dos segmentos escolares no processo de planejamento e avaliação do projeto político pedagógico da escola e da política educacional do município	Técnicos da SEMEC e da escola, professores, diretores e demais servidores ¹ .	Participação direta (na escola) e Representação (nos encontros gerais ou distritais)

1997	I Fórum Municipal de Educação	Ciclos de Formação do Ensino Fundamental; Avaliação Emancipatória; Interdisciplinaridade; Gestão Democrática; Formação Continuada; Escola como Espaço Cultural; Educação Infantil.	Discutir e elaborar uma proposta para o Ensino Municipal de Belém; discutir formas de organização do tempo escolar, processo de avaliação, formação continuada e gestão democrática escolar.	Técnicos da SEMEC, técnicos e diretores das escolas, professores, alunos, pais, representantes sindicais, lideranças comunitárias.	Representação (delegados dos segmentos escolares escolhidos nas escolas e entidades).
1998	I Conferência Municipal de Educação	Democratização do acesso e garantia da permanência com sucesso; Nova organização da ação educativa escola; Gestão democrática do Sistema Municipal de Educação.	Consolidar o projeto político-pedagógico da Escola Cabana; traçar diretrizes para o Plano Municipal de Educação e; socializar experiências vivenciadas no contexto escolar.	Técnicos da SEMEC, técnicos e diretores das escolas, professores, alunos, pais, representantes sindicais, lideranças comunitárias. representantes de Universidades e Faculdades .	Representação (delegados dos segmentos escolares escolhidos nas escolas e entidades)
1999	II Fórum Municipal de Educação	Reorientação Curricular da Educação de Jovens e Adultos (EJA).	Discutir e aprovar uma proposta de reorientação curricular para EJA.	Técnicos da SEMEC, técnicos e diretores das escolas, professores, alunos, pais, representantes sindicais, lideranças comunitárias e de movimentos sociais, representantes de Universidades e Faculdades de Educação	Representação (delegados dos segmentos escolares escolhidos nas escolas e entidades)
Mensal	Plenárias Pedagógicas	Diretrizes e estratégias administrativas e pedagógicas para o trabalho de acompanhamento e assessoramento nas escolas.	Proporcionar um espaço de debate permanente sobre a implementação do projeto da Escola Cabana nas escolas e sobre questões de organização interna da SEMEC; proporcionar a formação continuada das Equipes Técnicas da SEMEC.	Todos os técnicos da SEMEC	Participação direta
Mensal	Encontro de Formação de Professores	Reorientação curricular do Ensino Fundamental, Educação Infantil e EJA e processos de	Discutir diretrizes político-pedagógicas a partir de conteúdos específicos com ênfase na democratização da	Técnicos da SEMEC e professores por área de atuação e coletivos de	Participação direta

		gestão democrática das escolas.	gestão e reestruturação curricular dos níveis e modalidades de ensino.	Ciclos.	
Mensal	Reunião de Diretores e Técnicos	Gestão democrática papel da coordenação pedagógica no trabalho coletivo escola, e reorientação curricular.	Discutir diretrizes para trabalho da coordenação pedagógica nas escolas.	Técnicos da SEMEC, técnicos e diretores das escolas	Participação direta
2003	I Congresso Municipal de Educação	Plano Municipal de Educação	Mobilizar a população para a definição coletiva de diretrizes e demandas para a educação municipal.	Membros de órgãos governamentais e não-governamentais, de movimentos sociais, de sindicatos, de escolas, de Universidades, de Conselhos de direitos, etc.	Participação direta nas Plenárias Distritais e Temáticas e naquelas promovidas por entidades e órgãos e Representação (delegados e representantes) de órgãos e entidades na Plenária Deliberativa.
2004	II Congresso Municipal de Educação	Alteração da Lei nº. 7.722/94 que dispõe sobre a constituição do Sistema Municipal de Ensino de Belém.	Propor um novo projeto Lei para o Sistema Municipal de Ensino em substituição à Lei nº. 7.222/94	Membros de órgãos governamentais e não-governamentais, de movimentos sociais, de sindicatos, de escolas, de Universidades, de Conselhos de direitos, etc.	Participação direta nas plenárias distritais e Representação na plenária final.

Fonte: SEMEC (1997); SEMEC (1998); SEMEC (1999); SEMEC/CME, I Congresso Municipal de Educação (2003); SEMEC/CME, I Congresso Municipal de Educação (2004).

Nota 1: Várias escolas incluíram também representantes de alunos, de pais e de servidores operacionais e administrativos nas suas Jornadas Pedagógicas.

A gestão democrática da educação foi abordada no projeto educacional do município sob dois níveis distintos, mas inter-relacionados: a gestão democrática do sistema e a gestão democrática da escola.

A idéia de sistema implica “em relacionamento entre partes dinamicamente estabelecidas (...) pressupõe reunião e ordenação, de acordo com um determinado fim, uma intenção, um objetivo (...) Sistema é um todo organizado, articulado” (BOAVENTURA, 1996, p. 23). Tomando por base essas definições de sistema pode-se dizer que a gestão democrática de um sistema de ensino se refere à forma participativa e dialógica como se

estabelece as relações administrativas, pedagógicas, financeiras e normativas entre as diferentes partes que formam este todo. No caso do Sistema Municipal de Educação: Secretaria Municipal de Educação, Conselho Municipal de Educação e unidades escolares de ensino fundamental da rede pública municipal e escolas de educação infantil, públicas e privadas.

Com relação à democratização do SME de Belém, além das instâncias de formulação de políticas citadas no Quadro nº. 5, foram instituídos outros mecanismos de gestão democrática nos próprios órgãos de gerenciamento do sistema. “No âmbito interno da SEMEC, a gestão democrática se expressa pela nova forma de gerenciamento (...) que instituiu os níveis colegiados” (SEMEC, 1997, p. 27). Esses níveis encontravam-se assim estruturados:

- Colegiado Central: formado pelo secretário municipal de educação; diretoria geral; assessores especiais; diretor de educação; diretor de esporte arte e lazer; diretor de planejamento; assessoria de comunicação; assessoria jurídica; Bolsa Escola e Funbosque.
- Colegiado Interdepartamental: formado pelo diretor de educação e diretor de esporte arte e lazer (áreas fins da secretaria), coordenados pela diretoria geral.
- Colegiado Departamental: formado pelos coordenadores das equipes técnicas de cada setor em nível de departamento.
- Plenárias: formadas por todos os técnicos que compõem a Secretaria de Educação.

Dentro desta proposta, diziam os gestores: “as representações de cada nível colegiado têm o mesmo peso político no processo de tomada de decisões” (SEMEC, 1997, pp. 27-28).

Quanto ao Conselho Municipal de Educação, por se constituir no órgão normativo, fiscalizador, consultivo, propositivo e mobilizador do sistema educacional, este “deve ter

como função a articulação entre a sociedade civil e o poder público, por isso deve ser a referência básica de todo o processo democrático a constituir-se no Sistema Municipal de Educação” (SEMEC, 1998, p. 57). Na avaliação da gestão municipal, o CME, desde sua implantação em 1994, vinha funcionando apenas como um órgão “cartorial”, “ocupado em responder à burocracia de funcionamento da rede de escolas e da Secretaria de Educação”. Para cumprir o papel que lhe designara a legislação e se tornar, de fato, um instrumento de articulação e controle social da política educacional do município, como previam os gestores petistas, seria necessário “repensar o seu planejamento de ação e rever a sua composição”, pois, reclamava-se que a estrutura que o CME apresentava não traduzia “a representação dos envolvidos na construção de uma escola cidadã”. No entanto, para que tal composição fosse alterada, urgia modificar a Lei nº. 7.722/94 que disciplinou a sua constituição e funcionamento (SEMEC, 1998, pp. 57-58).

A alteração da referida lei foi um projeto anunciado desde os primeiros anos de gestão do prefeito Edmilson Rodrigues. A justificativa para isso não era somente a modificação da composição do CME, mas a necessidade de dar legalidade às modificações operadas na organização da educação municipal e adequar a legislação do sistema às novas exigências da LDB. No entanto, a primeira iniciativa concreta nesse sentido foi a realização do II Congresso Municipal de Educação em 2004, último ano de mandato do prefeito. Este congresso teve como objetivo discutir e aprovar em plenária popular o Projeto de Alteração da Lei nº. 7.722/94.

De acordo com tal projeto de lei, o CME deixaria de ter composição paritária e a sociedade civil organizada passaria a ocupar o maior número de assentos no Conselho. Conseqüentemente, o número de entidades-membro também se ampliaria. Apesar da polêmica que permeou a discussão deste ponto do projeto, os delegados da plenária final do II Congresso de Educação decidiram que pela nova lei o CME deveria ser composto por 13

membros, sendo 04 representantes do Poder Executivo Municipal e 09 representantes da sociedade civil organizada (CME, ANTEPROJETO DE ALTERAÇÃO DA LEI 7.722/94, Art. 14, 2004).

Assim como ocorrera com o Plano Municipal de Educação, construído por meio de uma intensa mobilização de várias entidades²⁸ governamentais e não-governamentais que compunham o fórum coordenador do I Congresso Municipal de Educação, o Projeto de Alteração da Lei nº. 7. 722/94 também foi enviado à Câmara Municipal de Belém tardiamente, e, pelo fato do prefeito não contar com maioria parlamentar na casa legislativa, nenhuma prioridade foi dada à tramitação e votação desses projetos.

Vale registrar que o projeto de lei do PME só foi enviado à Câmara Municipal em agosto de 2004, um ano após sua aprovação em plenária popular. Até a presente data, o PME encontra-se arquivado sob o processo de nº. 1.220/2004 e o Projeto de Alteração da Lei do SME nem sequer chegou a tramitar no Poder Legislativo.

Diante da morosidade no encaminhamento dos referidos projetos de lei, percebe-se que além da falta de apoio parlamentar, houve, também, negligência do governo com relação à legalização do projeto educacional construído. Apesar de legítimo, por expressar a vontade de um número significativo de sujeitos e entidades representativas da comunidade educacional belenense, o projeto não teve assegurada sua legalidade. O que o torna muito mais fácil de ser revogado por outra administração que não comungue das mesmas idéias e princípios.

²⁸ As entidades que participaram do Fórum de Coordenação Geral do I Congresso Municipal de Educação foram: Universidade Federal do Pará (UFPA), Universidade da Amazônia (UNAMA), Universidade Popular (UNIPOP), Universidade do Estado do Pará (UEPA), Centro de Estudos Superiores do Pará (CESUPA), Conselho Municipal da Condição Feminina (CMCF), Conselho Tutelar IV, Pastoral da Criança e do Menor, Promotoria da Infância e da Juventude, Fundação Papa João XXIII (FUNPAPA), Sindicato dos Professores das escolas particulares (SINPRO), Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Pará (SINTEPP), UNICEF, CME, SEMEC, SEGEP.

2.2.3 Gestão escolar

A gestão democrática da escola foi concebida como um dos “pilares de sustentação” do projeto Escola Cabana. Com essa diretriz objetivava-se a “construção e consolidação da escola como um espaço público de direito”, que ao mesmo tempo em que pudesse “garantir a igualdade de acesso e a permanência com sucesso” a todos os educandos, também se constituísse “num aberto à participação dos segmentos da comunidade escolar e da sociedade civil organizada nas discussões de elaboração e implementação do Projeto Político-Pedagógico da Rede Municipal de Ensino” e da própria escola (BELÉM, 2001, p. 63).

Para dar materialidade a este ideal, a Escola Cabana privilegiou os instrumentos/mecanismos de gestão escolar instituídos pela legislação educacional vigente: projeto político-pedagógico; conselho escolar e eleição direta de diretores (as). Não só pelo fato destes instrumentos se encontrarem legalmente formalizados, mas por serem frutos da luta histórica dos educadores e dos movimentos sociais organizados em prol de uma escola mais democrática, esses mecanismos foram definidos pelos gestores como “importantes e indispensáveis vetores de democracia” que “devem ser tomados pelo coletivo de educadores como elementos dos quais não se deve abrir mão, devendo, no entanto, passar por um permanente processo de aperfeiçoamento” (SEMEC, 1997, p. 25).

No âmbito do Sistema Municipal de Educação, a gestão democrática escolar foi instituída pela Lei nº. 7.722/94, sob o título de “Autonomia da Escola” e “Constituição de Diretores”, muito antes da regulamentação deste princípio pela LDB em 1996. No entanto, por acreditar que “os mecanismos de gestão democrática vão se re-significando ao longo do processo histórico”, a SEMEC via necessidade de revisar as regras estabelecidas “ajustando-as às exigências que a conjuntura impõe” (SEMEC, 1997, p. 27). Tal revisão incidiu, principalmente, na estrutura e funcionamento do conselho escolar e no processo de escolha de dirigentes escolares. O espaço privilegiado para esse empreendimento foi a I Conferência

Municipal de Educação, realizada em dezembro de 1998 e que assumiu caráter deliberativo sobre as propostas de mudanças das normas de gestão até então vigentes na rede municipal de ensino.

Acreditando que esses institutos democráticos podem contribuir para intensificar o nível participação dos atores escolares e estabelecer relações de poder mais horizontalizadas no interior da escola, a sua existência, segundo os dirigentes municipais, não pode ser tomada como “uma panacéia que resolverá todos os problemas que a escola pública enfrenta, em particular os de natureza política” (SEMEC, 1997, p. 26). Entendia-se que o importante era que a gestão democrática pudesse ultrapassar o campo da mera formalidade e do imediatismo e ajudar a “quebrar a espinha dorsal do autoritarismo” reinante na sociedade e nas escolas. A expectativa que se alimentava em relação à efetivação destes mecanismos/instrumentos de gestão pode ser percebida na seguinte declaração extraída do documento da I Conferência de Educação:

Queremos escolas que construam um projeto político-pedagógico que seja articulado e parta de um esforço de atores sociais para valer os seus direitos, conquistar a cidadania. Queremos o direito de possuir Conselhos Deliberativos, que conduzam a vida escolar, que debatam muito mais do que o gerenciamento de recursos financeiros, não queremos limitar a participação popular na escola a prestar contas de recursos. (SEMEC, 1998, p. 53)

Apresenta-se a seguir a concepção norteadora e a estrutura de funcionamento dos principais instrumentos/mecanismos de gestão democrática instituídos pela Escola Cabana, procurando ressaltar as mudanças legais praticadas em relação às normas anteriores.

1) Projeto Político-Pedagógico

A concepção de projeto político-pedagógico presente no documento “Diretrizes para a Elaboração do Projeto Político-Pedagógico nas Escolas Cabana”, que teve o objetivo de subsidiar as escolas municipais no processo de construção dos seus projetos pedagógicos, pode ser sintetizada na seguinte citação:

O projeto político-pedagógico é uma ação intencional com um compromisso definido coletivamente (...) é o conjunto de estratégias que expressam e orientam a prática político-pedagógica de uma escola (...) envolve um processo de reflexão sobre a escola, sua missão, seus objetivos e seus compromissos sociais e políticos (...) O projeto político-pedagógico é, acima de tudo, resultado de um trabalho coletivo que busca metas comuns de ação e intervenção na realidade escolar e em seu entorno com vistas à transformação dessa realidade. (SEMEC, 1999, p. 122)

Na construção do projeto político-pedagógico, conforme o documento, “há de se considerar a especificidade de cada escola”, todavia, existe um conjunto de funções que são gerais a todas as escolas pertencentes a uma mesma rede ou a um mesmo sistema de ensino (SEMEC, 1999, p. 123). Tomando como referência as diretrizes básicas do projeto da Escola Cabana, a SEMEC sugeriu que os projetos das escolas municipais apresentassem os seguintes elementos comuns:

- a) Diagnóstico da situação escolar em relação ao seu entorno e às experiências significativas que traduzam as funções gerais do projeto: democratização do acesso e permanência, gestão democrática, qualidade social da educação e valorização do profissional da educação.
- b) Definição de diretrizes e estratégias: explicitação de princípios norteadores e definição de objetivos e metas a serem alcançados; tipo de aluno que se quer formar; tipo de professor adequado; proposta de gestão, planejamento e avaliação institucional.
- c) Condições mínimas para viabilização do projeto: infra-estrutura e equipamentos; recursos humanos, financeiros e materiais.

Nesse ponto, o que se percebe de avanço em relação ao estabelecido na Lei nº. 7.722 é uma visão mais politizada de projeto pedagógico e a superação de uma concepção individualista e meritocrática expressa no termo “projeto pedagógico próprio”, utilizado incansavelmente pelo governo anterior. Além de se dispensar uma importância muito maior à participação da comunidade no processo de elaboração do projeto e se cultivar a preocupação em manter uma unidade de princípios político-pedagógicos entre o coletivo de escolas da rede municipal, sem, contudo, negar a autonomia de cada unidade para articular o seu projeto.

2) Conselho Escolar

A Escola Cabana afirmou o conselho escolar como instância máxima de gestão democrática e como “espaço privilegiado de discussão e decisão das ações político-pedagógicas da escola”. Mas para assumir efetivamente este caráter, se defendia que o conselho escolar deveria passar primeiramente por uma reorganização quanto a sua composição e função (SEMEC, 1997, p. 27; SEMEC, 1998, p. 54).

Com vistas a reorientar a dinâmica de atuação do conselho escolar a SEMEC instalou, em 1997, uma comissão para avaliar as condições de funcionamento desse órgão nas unidades de ensino da Rede Municipal. Os resultados da observação mostraram que a atuação dos conselhos encontrava-se muito restrita ao gerenciamento de recursos financeiros recebidos pela escola; a participação dos segmentos escolares era inexpressiva, devido aos conselheiros desconhecerem o seu papel e; as reuniões não aconteciam periodicamente conforme previsão dos regimentos internos desses colegiados (SEMEC, 1998, p. 54).

Diante da realidade constatada, foi estabelecida como prioridade pela gestão municipal a revisão da composição dos conselhos de escola e a redefinição de suas competências e funções. As mudanças reclamadas pelos dirigentes ocorreram por deliberação da I Conferência Municipal de Educação de 1998, que definiu os seguintes procedimentos legais para a constituição de conselhos escolares:

- composição paritária do conselho escolar, sendo 50% de representante da rede municipal (diretores, técnicos, professores, servidores de apoio administrativo) e 50% de usuários (alunos a partir de 12 anos, pais ou responsáveis e comunidade organizada);
- definição do número de conselheiros por categoria, com base nos seguintes critérios: escola com até 1.000 alunos elege um representante por categoria com seu respectivo suplente; escola com 1.001 a 2.000 alunos elege dois representantes por categoria com seus respectivos

suplentes; escola com mais de 2.000 alunos elege três representantes por categoria com seus respectivos suplentes.

- constituição do conselho por no mínimo 06 e no máximo 18 representantes, eleitos por seus pares através de votação direta, secreta e facultativa para um mandato de dois anos, sendo permitida à reeleição.

- participação do diretor (a) como membro nato do conselho, não podendo exercer função de coordenador, tesoureiro e secretário, mas dotado de pleno direito de voz e voto (SEMEC, 1998, p.55).

As regras acima relacionadas deram origem à Resolução nº. 006/2001 do CME, que dispõe sobre a composição e eleição dos conselhos escolares. A partir de 2001, esta Resolução passou a vigorar como o parâmetro legal máximo para a constituição dos conselhos nas escolas municipais.

Além de reafirmar o caráter deliberativo, consultivo e fiscalizador do conselho escolar a Resolução 006/2001 lhe conferiu as seguintes atribuições:

- participar da elaboração do projeto político-pedagógico da escola, acompanhar e avaliar o mesmo;
- elaborar, aprovar e acompanhar o plano de aplicação de recursos financeiros recebidos pela escola e deliberar sobre sua prestação de contas;
- deliberar, acompanhar e avaliar o plano anual da escola;
- julgar recursos interpostos contra atos de qualquer um dos membros da comunidade escolar que tenham infringido as normas educacionais vigentes;
- zelar pela qualidade do trabalho pedagógico tendo em vista o aproveitamento e o sucesso escolar dos alunos;
- acompanhar e fiscalizar a merenda escolar;
- criar e garantir mecanismos de participação efetiva da comunidade escolar;

- organizar e coordenar o processo eleitoral para eleição de diretor (a) da escola e conselheiros escolares e;
- aprovar e avaliar o Regimento Interno da Escola, após referendo da Assembléia Geral da comunidade escolar.

Juntamente com a instituição de novos procedimentos normativos, os órgãos gestores do sistema educacional investiram, também, num programa de formação sistemática de conselheiros escolares. Este programa constou, numa primeira fase, de ações pontuais como cursos, oficinas e seminários que visavam contribuir com a “instrumentalização pedagógica, técnica e política” dos membros eleitos (SEMEC, 1997, p 26). A partir de 2001, o programa assumiu um caráter de formação continuada, através do projeto “Conselhos Escolares: uma experiência de democratização da educação na Amazônia”, realizado através de uma parceria entre UNAMA, SEMEC e CME e apoiado financeiramente pela UNICEF e a Fundação Instituto para o Desenvolvimento da Amazônia (FIDESA). As ações do projeto se estruturaram a partir de três eixos temáticos, eleitos pelos conselheiros como os grandes desafios do cotidiano escolar: participação democrática, relações interpessoais e violência (CME, 2004, p. 113).

Esse projeto revela uma interseção interessante entre orientações legais e iniciativa política. Pois, conforme comprovam vários exemplos de institucionalização de órgãos colegiados e participativos no Brasil, não basta instituir canais e mecanismos de gestão democrática para que todos os sujeitos automaticamente se tornem democráticos e participativos. É fundamental que o processo de formalização da democracia seja acompanhado de uma política institucional de incentivo e de formação para a participação e para a democracia (ainda que exercida em nível de representação). A nossa herança autoritária e antidemocrática ainda é muito forte para se esperar que a sociedade e a escola possam se democratizar espontaneamente ou partir do estabelecimento de leis e decretos. Afinal, as

políticas públicas também devem servir para a formação da consciência democrática e cidadã de um povo.

Entre os avanços do processo de redimensionamento legal do conselho escolar na rede municipal destacam-se: a diminuição do limite de idade para a representação do segmento de alunos que antes estava fixada em 16 anos e passou para 12 anos, possibilitando a ampliação do exercício da participação democrática entre os alunos-cidadãos; a proporcionalidade mais equilibrada na representação dos segmentos escolares; a ampliação do papel político-pedagógico do conselho e; sua afirmação como órgão coordenador da eleição para dirigentes escolares, possibilitando maior autonomia e controle da comunidade sobre o processo.

2.2.4 Eleição direta de diretores

Conforme exposto anteriormente, o processo de escolha de diretores e diretoras na Rede Municipal de Ensino foi instituído pela Lei nº. 7.722/94, sob o título “Constituição de Diretores”. O procedimento constava de duas etapas: uma seletiva, executada pela SEMEC e outra eletiva, realizada por cada unidade educativa, coordenada por comissão eleitoral indicada pelo conselho escolar. Na visão do governo petista, esse tipo de escolha feria a autonomia da escola à medida que alijava a comunidade do processo de avaliação dos projetos de trabalho dos candidatos, assim como reforçava o controle da SEMEC sobre a gestão da escola. Os gestores da Escola Cabana diziam que “as condições de cada proposta não devem ser avaliadas por ‘comissões especiais’ e sim pela comunidade escolar à qual o candidato deverá submeter o seu projeto” (SEMEC, 1997, p. 27).

Na avaliação do novo governo, o próprio processo de instituição do Sistema Municipal de Educação havia se dado “de forma impositiva, não levando em consideração as discussões acumuladas sobre gestão democrática”, tendo prevalecido no texto legal a vontade dos governantes do momento (SEMEC, 1998, p. 54). Por isso, a orientação era que após o trabalho de revitalização dos conselhos escolares e de construção de projetos político-

pedagógicos pelas escolas, deveria se refazer todo o processo de eleição para diretores “dando a este um caráter muito mais democrático e permitindo que a eleição signifique um momento de enriquecimento político da vida escolar” (SEMEC, 1998, p. 56).

A idéia defendida sobre a eleição de diretores está expressa no seguinte posicionamento da SEMEC:

A eleição direta para diretores não se esgota em si mesma. È, sobretudo, um ato pedagógico, onde se exercita e se consolida a cidadania, pois ao se democratizar as relações na escola está-se contribuindo, também, com a democratização das relações na sociedade e é papel da escola enquanto instituição educacional, ser a mediadora dessa nova forma de relação indivíduo-estado-sociedade”. (SEMEC, 1997, p. 26)

Balizados pelos princípios da participação popular, gestão democrática e controle social, os gestores propunham a supressão da etapa seletiva e o estabelecimento da eleição para diretor (a) através do voto direto da comunidade, devendo o processo acontecer sob a coordenação do conselho escolar, concebido como “o elemento-chave de direito e de fato para desencadear e implementar o processo eleitoral” (SEMEC, 1997, p. 26). Com isso, buscava-se fortalecer a autonomia administrativa da escola e romper com qualquer “processo de monitoramento” da SEMEC sobre o pleito, sem, contudo, negar a função da Secretaria de Educação como órgão gestor da política educacional. Argumentava-se que dentro da nova proposta não cabia mais à SEMEC o papel de censora de quem tem atributos para dirigir a escola: “nosso papel é de auxiliar o processo e de garantir, juntamente com o conselho escolar, a lisura do pleito e as condições materiais para sua realização”. (SEMEC, 1998, p. 57)

Assim como ocorreu em relação ao conselho escolar, o processo de reformulação da eleição de dirigentes escolares na rede municipal também foi desencadeado na I Conferência Municipal de Educação de 1998, onde as justificativas sobre as mudanças reclamadas foram colocadas em debate e os novos critérios submetidos à decisão dos delegados.

Vale registrar que quem ocupou o cargo de Secretário Municipal de Educação no primeiro mandato do prefeito Edmilson Rodrigues (1997-2000) foi o Prof. Luís Araújo, o mesmo vereador que apresentou as emendas substitutivas à Lei nº. 7.722/94 concernentes ao processo de constituição de diretores, conforme discutimos em seção anterior deste capítulo.

O documento-base da I Conferência Municipal de Educação sugeria os seguintes critérios para balizar o processo de eleição de diretores (as):

A votação (para dirigentes) deve ser aberta e universal, garantindo a participação de toda a comunidade escolar. Cabe ao Conselho Escolar, em assembléia específica para este fim estabelecer as regras eleitorais, materializadas num regimento eleitoral aprovado pela comunidade escolar, no qual deve constar a realização de debates com os candidatos e outros procedimentos (...) O candidato a diretor deverá apresentar uma plataforma de ação, que nos debates e no processo eleitoral será analisada pela própria comunidade escolar. (SEMEC, 1998, p. 57)

Se não foi difícil alcançar o consenso dos participantes da I Conferência sobre a proposta de eleição direta de diretores e diretoras, o mesmo não ocorreu com relação à definição do critério para a constituição de candidatos. Este, aliás, foi um dos pontos mais polêmicos do referido evento, conforme se pode conferir nos Anais da I Conferência Municipal de Educação (1998).

Como se verificou anteriormente, a Lei nº. 7.722/94 havia garantido esse direito a todos os servidores da SEMEC pertencentes ao grupo magistério. Em seguida, a Portaria Complementar nº. 762, de junho de 1996, sobrepondo-se aos imperativos da própria lei, restringiu esse direito aos pedagogos e pós-graduados em educação. Por fim, a proposta levada para discussão na I Conferência de Municipal de Educação tentava resgatar a idéia original da lei de 1994, franqueando o direito de candidatura a todo educador/educadora licenciado pleno e servidor efetivo da SEMEC.

Nos momentos finais da plenária deliberativa sobre a diretriz da “Gestão Democrática do Sistema Municipal de Educação” houve um acirrado enfrentamento entre duas propostas

divergentes sobre o estabelecimento de critérios para a constituição de candidatos à eleição: uma (constante no texto da Conferência) favorável à ampliação do direito de candidatura aos licenciados plenos e outra (apresentada pelo Grupo de Trabalho sobre gestão democrática, realizado por ocasião da Conferência) que defendia a restrição desse direito somente aos pedagogos e pós-graduados em educação.

Em defesa das referidas propostas, os educadores argumentavam de um lado, que a eleição direta de diretores (as) fazia parte de uma luta histórica dos trabalhadores da educação para garantir a mais ampla participação dos educadores no processo de gestão escolar. O diretor (a) “deve ser uma pessoa que de fato possa estar coordenando um projeto político-pedagógico na escola, portanto, tem que ser uma pessoa que tenha liderança” e isto todo professor licenciado pleno tem condições de ter, não apenas o pedagogo. De outro lado, os pedagogos argumentavam que o que estava em jogo não era uma questão de competência ou capacidade de liderança, mas principalmente uma questão de espaço de trabalho. Tais profissionais afirmavam se “a LDB praticamente extinguiu o curso de pedagogia, que é justamente uma proposta que faz parte do projeto neoliberal”, o governo municipal não podia simplesmente confirmar essa decisão. A polêmica finalmente foi resolvida a favor da proposta que garantia o direito de candidatura aos licenciados plenos. O resultado da votação foi de 237 contra 174 votos. Um dado importante que demonstra a força do argumento corporativista dos pedagogos (SEMEC, ANAIS DA I CONREFERÊNCIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, 1998, pp. 132-133).

Por determinação da I Conferência Municipal de Educação, no ano de 1999 se realizou a primeira eleição direta para diretores (as) nas escolas municipais. Os instrumentos legais que orientaram o processo eleitoral foram a Portaria nº. 523/99 de 25 de março de 1999 e a Portaria nº. 716/99 de 28 de abril de 1999, ambas da SEMEC. Estas Portarias

formalizaram as deliberações da Conferência relativamente à eleição de diretores (as), estabelecendo as seguintes regras:

Art. 14 - O Conselho Escolar é o coordenador do Processo Eleitoral, auxiliado pela SEMEC, garantindo a lisura do pleito e as condições materiais para sua realização.

Art. 15 - A eleição deve ser aberta, o voto universal e garantida a participação de toda a comunidade escolar.

Parágrafo Único: Poderão votar na eleição para Diretor (a) os alunos a partir de 12 (doze) anos e os representantes da comunidade organizada que são membros do Conselho Escolar.

Art. 16 - Cabe ao Conselho Escolar, em Assembléia Geral, estabelecer e aprovar as regras eleitorais que serão materializadas no Regimento Eleitoral, onde será prevista a realização de debates com os candidatos, além de outros procedimentos.

Art. 17 - Poderão candidatar-se ao cargo de Diretor (a), profissionais do quadro efetivo do Grupo Ocupacional Magistério, com Licenciatura Plena, para um mandato de 02 (dois) anos, sendo permitida a reeleição por mais um mandato de igual período. (PORTARIA nº. 716/99-SEMEC, 1999).

No ano de 2001, o Conselho Municipal de Educação como órgão normativo do sistema educacional, com o intuito de aperfeiçoar o processo eleitoral para dirigentes e fortalecer a diretriz da gestão democrática no projeto Escola Cabana, aprovou a Resolução nº. 010/2001 que “Estabelece normas para eleição de diretores das escolas da Rede Municipal de Educação de Belém”. Esta Resolução revogou as Portarias anteriores da SEMEC e passou a se constituir na norma máxima do sistema para a condução da eleição dos diretores (as), além de definir as novas funções e atribuições dos dirigentes. Essas atribuições procuravam responder à expectativa manifestada pela SEMEC em anos anteriores, que ressaltava que o que se esperava do processo eleitoral não era apenas um diretor ou diretora democraticamente eleito/a e sim

Um educador/a (...) que além da competência técnica, tenha e exercite a sensibilidade política para ser mediador/a da articulação que se dá entre Escola/Sistema/Sociedade estimulando a convivência democrática, respeitando e fazendo garantir no espaço escolar os direitos de cidadania, contribuindo em todos os sentidos para o rompimento com a visão e práticas antidemocráticas. (SEMEC, 1997, p. 27).

Nesse sentido, o CME teve o mérito de sintetizar num instrumento legal as concepções e os parâmetros organizativos da proposta de eleição de diretores (as) formulados pelos atores educacionais num momento histórico de grande significado para a educação municipal. O quadro nº. 7 apresenta um resumo das normas estabelecidas pelo CME através da Resolução 010/2001.

Quadro nº. 7
Resumo das normas para eleição de diretores na Rede Municipal de Ensino (Resolução 010/2001-CME)

Dispositivo	Resolução
1. Critérios para o exercício da função – Art. 1º	A função de direção será exercida por educador (a) eleito (a) através do voto direto da comunidade escolar, para exercer o papel de coordenador (a) político, pedagógico e administrativo da escola, a partir das diretrizes e princípios do Projeto Político-Pedagógico em vigor.
2. Atribuições do diretor (a) – Art. 2º	I.articular, propor e acompanhar o Projeto Político-Pedagógico da escola, juntamente com o Conselho Escolar; II.organizar o cotidiano escolar, garantindo o funcionamento da escola e a superação da dicotomia entre administrativo e pedagógico; III.garantir espaços para a discussão, planejamento, estudos e momentos de formação continuada aos profissionais que atuam na escola; IV.cumprir e fazer cumprir, juntamente com o Conselho Escolar, as disposições legais, as determinações dos órgãos superiores e as constantes nas legislações vigentes; V.dinamizar o fluxo das informações na escola e entre a escola e demais órgãos do Sistema Municipal de Educação; VI.responsabilizar-se pela organização e funcionamento da escola, juntamente com o Conselho Escolar, perante os órgãos do Poder Público Municipal e a comunidade; VII.manter atualizados os documentos da escola e dos alunos, juntamente com o (a) secretário (a) escolar; VIII.informar todos os servidores sobre suas atribuições e normas de trabalho estabelecidas pelo coletivo; IX.promover a participação da comunidade no desenvolvimento das atividade escolares, com vistas à integração da escola em seu ambiente sócio-cultural; X.orientar os demais funcionários sobre o recebimento, a estocagem, o registro e a utilização dos recursos materiais e financeiros; XI.supervisionar as atividades dos diversos serviços da escola; XII.programar a distribuição e o adequado aproveitamento dos recursos humanos, técnicos, materiais e institucionais;

	<p>XII. proporcionar juntamente com o escolar, a realização de estudos e avaliações com todos os seguimentos sobre o desenvolvimento dos processos de ensino e aprendizagem e sobre os resultados obtidos, visando a qualidade da educação na escola;</p> <p>XIV. responsabilizar-se pelos atos administrativos, bem como pela veracidade das informações prestadas pela escola;</p> <p>XV. zelar pelo funcionamento da escola, aplicando, quando necessárias, as penalidades disciplinares previstas no Regimento Escolar, ao corpo docente, discente, técnico, administrativo e de apoio.</p>
3. Critérios para candidatura – Art. 3º	Poderão candidatar-se à função de diretor todos os profissionais de educação do quadro efetivo do grupo ocupacional Magistério da Rede Municipal de Ensino, com licenciatura plena, incluindo os que se encontram em estágio probatório.
4. Colégio eleitoral – Art. 4º	Constituem o colégio eleitoral para eleição de diretores os trabalhadores em educação lotados na escola; alunos com idade a partir de 12 anos; pai e mãe ou responsáveis de alunos; representantes da sociedade civil organizada membros do Conselho Escolar;
5. Comissão eleitoral – Art. 5º	A comissão eleitoral é composta de no mínimo 03 (três) e no máximo 07 (sete) membros eleitos em Assembléia Geral da escola para coordenar o processo eleitoral de acordo com o regimento aprovado pela comunidade, providenciar infra-estrutura para a realização das eleições, garantir a lisura do pleito, credenciar candidatos e respectivos fiscais, estabelecer horário para votação, apurar e divulgar resultado final e julgar os casos omissos e recursos impetrados.
6. Edital de convocação – Art. 6º	O edital de convocação das eleições deverá ser registrado e amplamente divulgado no mínimo 30 dias antes das eleições, informando período de inscrição, critérios para candidatura, data e horário de votação.
7. Regimento eleitoral – Art. 7º	O regimento eleitoral deverá ser elaborado pelo Conselho Escolar, aprovado em Assembléia Geral e versar sobre composição e competências da comissão eleitoral, regras complementares para o desenvolvimento do processo e normas de campanha.
8. Tempo de Mandato – Art. 8º	O mandato é de 2 anos, com direto à reeleição.
9. Quorum mínimo – Art. 14	O quorum mínimo é de 20% do colégio eleitoral, a escola que não atingir este quorum deverá convocar nova eleição no prazo máximo de 30 dias.
10. Recursos – Art. 16	Qualquer recurso impetrado deverá ser apreciado e definido pela comissão eleitoral em primeira instância, pelo Conselho Escolar em segunda instância e pelo CME em última instância.

Fonte: Conselho Municipal de Educação de Belém, 2003.

Tal como ocorrerá com o Conselho Escolar, a questão da definição de regras mais democráticas para balizar o processo de escolha de dirigentes escolares também foi acompanhada de ações de formação política, técnica e pedagógica dos candidatos e diretores eleitos. Essas ações aconteceram conjuntamente com o trabalho de formação de conselheiros escolares, pois se entendia que o diretor/diretora não era uma “autoridade superior” no processo de gestão da escola, mas um coordenador e articulador do seu projeto político-pedagógico, alguém que deveria dividir a gestão da escola e o poder de decisão com o conselho escolar, concebido como o “órgão máximo de gestão da escola” e do qual o diretor (a) fazia parte como membro nato.

Saber articular as diferentes instâncias de gestão da escola, numa perspectiva de diálogo democrático e trabalho coletivo se mostrava como um dos maiores desafios exigidos para a consolidação da proposta de gestão democrática da Escola Cabana (SEMEC, 1997; SEMEC, 1998; SEMEC, 1999; CME, 2004).

As discussões realizadas no presente Capítulo tiveram como objetivo enquadrar a proposta de eleição de diretores num referencial político e pedagógico desenhado pelas administrações municipais do período delimitado para a análise. Neste sentido, fez-se necessário reconstruir uma década de história política e educacional do Município, onde se situa a origem e desenvolvimento do objeto pesquisado.

No próximo Capítulo, em continuidade à discussão aqui encampada, a proposta é realizar um balanço dos avanços e retrocessos alcançados com o processo de institucionalização da eleição de diretores no SME, tendo como pano de fundo o contexto aqui assinalado e, finalmente, identificar as perspectivas que se desenham para esta prática no momento atual.

III CAPÍTULO

DEMOCRACIA E ELEIÇÃO DE DIRIGENTES ESCOLARES NO SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO DE BELÉM: ANÁLISES E PERSPECTIVAS

Introdução

Este Capítulo tem como objetivo realizar um balanço dos avanços, retrocessos e perspectivas do processo de institucionalização da eleição de dirigentes escolares no Sistema Municipal de Ensino de Belém como dimensão das propostas políticas e pedagógicas vigentes no âmbito do governo municipal, no período delimitado por este estudo.

Na sua construção, adotou-se uma orientação fundamentalmente analítico-discursiva sobre os dados apresentados anteriormente, de forma a traçar um paralelo comparativo entre as gestões dos prefeitos Helio Gueiros (PFL) e Edmilson Rodrigues (PT) no que diz respeito às concepções de democracia e gestão democrática presentes nos seus respectivos programas governamentais, projetos educativos e propostas de eleição de dirigentes escolares.

O texto está estruturado em três seções: na primeira realiza-se uma discussão acerca das orientações político-ideológicas que iluminaram os projetos governamentais dos dois prefeitos, procurando analisar as concepções de democracia e gestão pública por eles adotadas; na segunda discute-se a relação democracia e política educacional, tendo como referência o processo de construção dos projetos educacionais implementados pelas duas gestões, os princípios e diretrizes que o nortearam, ações estratégicas desenvolvidas e as propostas de gestão escolar e eleição de diretores instituídas. O objetivo é enfatizar os avanços e limites alcançados com o processo de institucionalização da eleição de diretores, tendo

como pano de fundo o contexto educacional em toda sua amplitude; e finalmente na terceira, tenta-se identificar em linhas gerais as diretrizes da política educacional que vem sendo implementada pelo atual governo municipal e as perspectivas normativas desenhadas para a prática da eleição de diretores e diretoras no Sistema Municipal de Educação.

1. A questão democrática nos governos municipais (1993-2004)

Os Programas de Governo dos prefeitos Hélio Gueiros e Edmilson Rodrigues, analisados no Capítulo II desta dissertação, apresentam diferenças substanciais entre si, tanto em termos de orientação político-ideológica quanto de objetivos estratégicos de ação. Tais diferenças não são de forma alguma acidentais, mas estão diretamente relacionadas à origem e ao tipo de projeto político defendido pelos partidos aos quais os prefeitos eram/são vinculados e, conseqüentemente, às concepções de democracia e de gestão pública engendrada por cada legenda partidária.

O partido do prefeito Hélio Gueiros, o PFL, se originou em 1985 de uma dissidência do Partido Democrático Social (PDS)²⁹, no momento em que as forças governistas militares resolveram se aliar ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro para eleger os civis Tancredo Neves e José Sarney à sucessão presidencial de 1985, através do voto indireto do Colégio Eleitoral. Essa coalizão de forças fez parte da estratégia de transição democrática “lenta, gradual e segura” negociada pelos militares para prolongar a sua permanência no poder e evitar que o Brasil tomasse um rumo de mudanças políticas mais radicais, como desejavam os segmentos de esquerda mais aguerridos. Foi nesse contexto que ocorreu a cisão entre o grupo conservador do PDS e aquele alinhado aos novos ideais liberalizantes, responsável pela fundação do PFL (CARVALHO, 20003; SÁ MOTTA, 1999). A partir daí, o PFL passou a ocupar uma posição de destaque no novo quadro partidário nacional.

²⁹ O PDS surgiu em 1980 após a reforma política que pôs fim ao sistema bipartidário instituído pelo Ato Institucional nº. 2 de 1965, como continuidade da Aliança Nacional Renovadora (ARENA), partido que deu de sustentação política ao regime militar brasileiro.

Sá Motta (1999, p. 134) julga

impressionante a vocação para o poder demonstrada pelo PFL. Pode-se dizer que ele está no governo desde 1964, pois os seus principais próceres foram da ARENA e deram sustentação ao regime militar, e nos governos pós-redemocratização sempre houve participação ativa de *pefelista*.

O surgimento do PFL não significou nenhuma ruptura com os princípios conservadores e elitistas do PDS, o que ocorreu foi simplesmente um novo arranjo político que visou à defesa de interesses particulares de antigos atores políticos que estiveram no poder durante todo o período ditatorial e que com o processo de redemocratização se viram obrigados a assumir uma postura mais “democrática” para permanecer na linha de comando. Tanto que o modelo de democracia reclamado pelo partido sempre foi o da democracia liberal, ou seja, da democracia estritamente representativa. Aquela que Schumpeter define como “um método para formação e legitimação de governos por meio do processo eleitoral” (SANTOS e AVRITZER, 2003, p. 45), mesmo que esse processo nem sempre ocorra de forma transparente e isento de manipulação ideológica. Uma democracia que se define mais pela forma (sufrágio universal, competição partidária, eleições periódicas) do que pela substância (soberania popular, participação cidadã, controle social do estado).

Por outro lado, o Partido dos Trabalhadores, ao qual o prefeito Edmilson Rodrigues permaneceu filiado até o ano de 2005, seguiu uma trajetória radicalmente diferente. O PT foi fundado em 1980, no rastro da reforma partidária de 1979, mas sua origem não está relacionada ao meio governamental ou parlamentar. Carvalho (2003, p. 176) lembra que antes e depois de 1964, todos os partidos brasileiros, com exceção do Partido Comunista, tinham sido criados por políticos profissionais ou por influência do Poder Executivo, e haviam sido sempre dominados pelas elites social e econômica. O PT, ao contrário, surgiu da reunião de outros atores sociais. As suas bases se originaram fundamentalmente de três grupos: os novos

sindicalistas, sobretudo os metalúrgicos paulistas; a ala progressista da Igreja Católica e; alguns intelectuais e grupos marxistas (CARVALHO, 20003; SÁ MOTTA, 1999).

É lógico que essa reunião de grupos tão heterogêneos num mesmo partido não se deu de forma harmônica, mas se tornou possível graças ao espaço para a discussão interna que o partido sempre cultivou.

Embora a crise política vivenciada pelo governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva³⁰ tenha, em diversos momentos, colocado à prova o princípio de “respeito às divergências” que sempre caracterizou o PT, sobretudo no que se refere ao evento que culminou com o afastamento de algumas lideranças da legenda no ano de 2005³¹, não é verdadeiro afirmar que o partido tenha perdido a sua força enquanto organização política plural e democrática da sociedade brasileira, como freqüentemente tem sido divulgado pela mídia, pela direita e por alguns segmentos dissidentes da esquerda. Exemplo disso são eleições presidenciais e estaduais do corrente ano, onde o PT continua mantendo um significativo crescimento eleitoral, chegando a reeleger o presidente Lula e a conquistar, pela primeira vez, o governo do Estado do Pará, interrompendo uma hegemonia política de doze anos do PSDB.

Diante do atual cenário da política brasileira, apenas nos arrisca-se dizer que numa sociedade efetivamente democrática, a concepção de “partido único”, capaz de representar todas as vontades, é tão irreal quanto impraticável. Por isso, há de se considerar o pluralismo partidário como algo inevitável e salutar para o processo de aperfeiçoamento e consolidação da democracia. Conforme já advertira Shumpeter (apud AVRITZER, 1996, p. 107), “a vontade geral é um mito, constituído por uma pluralidade de vontades que indica uma

³⁰ Lula foi um dos fundadores do PT e é uma das suas mais importantes lideranças. O atual presidente foi líder do sindicato dos metalúrgicos de São Paulo e desde 1989 concorria ao cargo de Presidente da República, tendo sido eleito em 2002 para um mandato de quatro anos (2003-2006). Na eleição presidencial de 2006, Lula concorre à reeleição.

³¹ As lideranças afastadas do PT em 2005, em função de terem assumido uma postura de discordância radical com as estratégias políticas adotadas pelo governo Lula foram: a Senadora Heloísa Helena (AL), a Deputada Federal Luciana Genro (RS) e o Deputado Federal Babá (PA), juntos, estes políticos fundaram o PSOL, partido que passou a fazer oposição implacável ao governo federal.

multiplicidade de valores”. Nesse sentido, os grupos políticos, representados pelos diferentes partidos, disputam entre si a hegemonia de um determinado projeto de estado e de sociedade num dado território nacional e regional. De certa forma, o que assistiu-se Brasil, hoje, após longos períodos de autoritarismo e ditadura, é o estabelecimento de uma disputa de poder político mais equilibrada entre os grupos. Se bem que por parte da esquerda, a proliferação de legendas partidárias tem contribuído para uma certa pulverização e enfraquecimento da organização política das classes trabalhadoras.

Com relação ao PT, um dado inegável que sempre o diferenciou dos demais partidos brasileiros é o fato de o partido, desde o seu surgimento, ter mantido uma participação ativa nas lutas dos trabalhadores, tornando-se co-responsável por uma boa parte dos direitos sociais e políticos conquistados nos últimos vinte cinco anos, seja por meio das greves de trabalhadores, das pressões dos movimentos sociais e sindicais ligados ao partido ou da atuação combativa de muitos de seus parlamentares e governos executivos (CARVALHO, 2003). A própria base social de sustentação do PT justifica a identidade assumida pelo partido ao longo de sua trajetória.

Conforme discussão realizada no Capítulo II, os princípios estratégicos que se hegemonizaram no interior do PT e que serviram de fundamentos para as plataformas governamentais das administrações petistas em vários estados e municípios brasileiros foram: o fortalecimento da participação popular no processo de planejamento e gestão das políticas públicas; a inversão de prioridades no atendimento das demandas sociais, visando de modo particular as classes populares; a democratização da relação estado-sociedade e; o estabelecimento e aperfeiçoamento de mecanismos de controle social do estado (MAGALHÃS, BARRETO e TREVAS, 2002). A adoção desses princípios por parte de vários governos locais produziu, nos últimos anos, experiências interessantes de democratização, a exemplo do Orçamento Participativo, assim como tem contribuído para

operar mudanças paulatinas, mas qualitativas na cultura política brasileira, mesmo se admitindo que as experiências administrativas do partido não estão isentas de erros e equívocos.

A partir desta breve caracterização dos partidos políticos que deram sustentação às gestões municipais em Belém, no período de 1993-2004, pode-se dizer que a orientação político-ideológica de cada partido influenciou de forma determinante o projeto governamental e o projeto educacional implementados nas respectivas gestões. Pois,

As ações governamentais, as práticas administrativas, as relações que se estabelecem em determinada época histórica, têm intrinsecamente intencionalidade, não são implementadas acidentalmente. Muito ao contrário, são componentes de projetos políticos, de visões de mundo que permeiam determinadas práticas e concepções políticas que determinam as ações que se desenvolvem no âmbito do estado (SEMEC, 1997, p. 28).

Ao fazer uma comparação entre os dois projetos de governo percebe-se uma grande diferença de concepção e de prática democráticas assumida por cada gestão.

No caso de Hélio Gueiros, a idéia de democracia subjacente ao seu projeto é aquela que procura se efetivar por meio dos atos de um governante eleito por sufrágio universal, a quem se deve conferir a função de “intérprete privilegiado” da vontade da maioria. Este, por sua vez, ao senti-se legitimado pelo voto popular, vê-se com plenos poderes para decidir o rumo das políticas públicas em nome de seus representados. Dessa forma, mesmo que se professe um discurso de democracia como “expressão da vontade da maioria” e de participação da sociedade no processo de gestão pública, as práticas políticas, contraditoriamente, apontam para uma concentração do poder de decisão nas mãos de uma pequena elite mandatária. Este é o “estilo democrático” que tem prevalecido no Brasil a partir de 1980, uma democracia que combina o recurso representativo com fortes doses de autoritarismo, centralismo e personalismo.

Losurdo (2004, p. 10) denomina esse estilo democrático de “bonapartismo soft”, ou seja, um regime caracterizado pela aclamação de um líder carismático e incontestado que fala diretamente ao povo e pretende ser seu intérprete exclusivo, dispensando a intervenção dos atores sociais nos processos decisórios (p. 10). Losurdo diz que embora o bonapartismo remonte à França de Luís Napoleão, este regime, sob novas formas, continua a agir no presente. Como um caso exemplar de “bonapartismo soft” o autor se refere à democracia americana, sobretudo na fase do atual governo de George W. Bush, em que o poder ilimitado de um líder, aclamado por meio do recurso da democracia representativa, o faz o “intérprete supremo” de uma nação, investido que está de uma “missão sagrada de liberdade, pela possibilidade de dispor de um gigantesco aparelho propagandístico e de persuasão oculta” (2004, p. 300), levando-o a impor seu poder político e financeiro ao mundo com a justificativa de combater o terrorismo que se alastra por todo o planeta. Mesmo concentrando suas análises na política estadunidense, o autor reconhece que este é um regime que parece se difundir em nível mundial. Com isso, ao invés de se avançar na idéia de democracia como emancipação humana, acaba-se operando uma drástica redução de seu significado e prática.

Após este parêntese, retomando o programa do prefeito Hélio Gueiros, identifica-se no item “Apoio à Organização Comunitária”, contido no seu “Planejamento Estratégico para Belém” (BELÉM, 1993, pp. 27-28), a presença de alguns enunciados discursivos sobre a importância e necessidade da participação da sociedade civil no processo de “gestão de equipamentos sociais e de políticas”. Neste item encontram-se registradas algumas idéias básicas do governo pefelista acerca do significado da “participação e da cidadania popular” no contexto do estado de Direito. O documento afirma que “O poder público não ‘faz’ e nem ‘conduz’ a cidadania popular, mas tem a função de apoiar seu processo de desenvolvimento”. Nesse sentido, propõe que as organizações comunitárias possam assumir a função de “gestoras” de determinados serviços públicos, “em particular no campo educativo e cultural”,

onde existe uma “forte tradição no Município em termos de participação comunitária”. Para tanto, é necessário “garantir condições de estrutura e atuação qualitativa” das entidades populares para desempenharem a contento esta função.

Tais condições estruturais dizem respeito ao “insumo básico” que deve ser garantido pelo Poder Público para que os equipamentos e serviços possam funcionar. A esse respeito, argumenta o governo:

Em princípio, os serviços serão públicos, mas a gestão poderá ser exercida de modo mais ou menos plena por organizações comunitárias, desde que devidamente aparelhadas para tanto. Como regra geral, o poder público arcará com os custos básicos dos serviços, desde que constitucionais, esperando-se que as comunidades gestoras possam imprimir, em termos de gestão, a eficiência e a eficácia a que tem direito a sociedade beneficiária. (BELÉM, 1993, p. 28)

Para exercer satisfatoriamente a função de gestão que lhes é conferida, as entidades comunitárias devem perseguir a “auto-sustentação” e a “autonomia” “para, desde logo, evitar atrelamento e controles de cima para baixo”. Além disso, devem impor-se como “presença do necessário controle democrático sobre a gestão pública municipal” com o objetivo de cobrar “qualidade dos serviços”, “aplicação dos funcionários”, “bom uso dos recursos” e “transparência de ações”.

As afirmações acima trazem implícita uma idéia de participação em que a sociedade civil é instada a assumir determinadas responsabilidades sobre o funcionamento de alguns serviços públicos mais com o objetivo de preencher as lacunas deixadas pelo estado do que propriamente para exercer o controle social sobre os serviços ofertados ou mesmo interferir democraticamente no seu planejamento. Essa concepção de participação, tratada estrategicamente como “descentralização” e “autonomia”, foi aprofundada no Estado brasileiro no decorrer dos anos de 1990, sobretudo, a partir da implementação do Plano de Reforma do Estado, capitaneado pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, através do MARE.

Se, em termos discursivos, a participação popular foi citada no programa de Hélio Gueiros, em termos operacionais quase nada foi realizado. Dentre as poucas medidas que previam alguma participação da sociedade civil no processo de gestão pública constam: a descentralização da gestão municipal a partir da proposta de distritalização da cidade; a constituição de um Conselho Popular para acompanhar a implementação do Plano Diretor do Município, em parceria com a Secretaria Municipal de Coordenação Geral do Planejamento e Gestão (SEGEP); a constituição de Conselhos Escolares e; a instituição de processo seletivo/eletivo para dirigentes de escolas (BELÉM, 1993). A distritalização foi estabelecida pela Lei Municipal nº.7.782/94, no entanto, não se percebeu nenhuma alteração significativa na lógica da gestão pública a partir da instituição dos distritos administrativos; a criação do Conselho Popular não havendo registro nenhum de sua efetivação ou funcionamento; Estas duas últimas medidas foram regulamentadas pela Lei de criação do Sistema Municipal de Ensino.

Além do que, a formalização desses poucos instrumentos ocorreu descolada de uma política de esclarecimento e incentivo à participação social e acompanhada de uma forte dose de autoritarismo e controle burocrático. Esta questão é bem perceptível na política de “autonomia da escola”, instituída pela Lei nº. 7.722/94, onde, ao mesmo tempo em que se estabelecem instrumentos de gestão democrática escolar, também se criam mecanismos legais e institucionais para controlar o exercício da democracia. Um caso exemplar a esse respeito foi o poder delegado à SEMEC para baixar normas complementares ao processo de seleção/eleição de diretores e diretoras, o que resultou numa atitude autoritária daquela Secretaria que, para manter o controle sobre a escolha dos dirigentes, ousou até modificar, indevidamente, a própria Lei do Sistema. Voltaremos a abordar esse tema mais adiante, no qual a questão da eleição de dirigentes será tratada de forma particularizada.

No caso da gestão de Edmilson Rodrigues, os documentos consultados expressam a intencionalidade de se instituir no âmbito do governo local um projeto democrático diferenciado, consubstanciado nos princípios da participação popular, da inversão de prioridades, da democratização e controle social do estado e da transformação da cultura política local.

Nesse sentido, algumas mudanças administrativas foram propostas visando estabelecer uma nova forma de relacionamento dos órgãos governamentais com a sociedade local. Dentre as experiências de inovação administrativa colocadas em prática pela gestão de Edmilson Rodrigues, destacam-se: o Orçamento Participativo, o Congresso da Cidade, os Fóruns Setoriais de Planejamento de Políticas Públicas, os Conselhos Gestores, etc. Estas instâncias foram projetadas para se constituírem em canais privilegiados de diálogo entre o Estado e a sociedade civil no processo de gestão pública. Conforme observado anteriormente, essas experiências procuraram articular o recurso da democracia representativa com uma metodologia de democracia direta, onde a população era chamada a opinar sobre o planejamento e gestão da cidade. Tais instâncias participativas foram projetadas para funcionar como meios de expressão política da população local no que se refere à definição das demandas sociais e projeção do orçamento e políticas públicas.

De acordo com o que apresentam os documentos, a concepção hegemônica de democracia, restrita ao ato de eleger governantes que falem e decidam em nome do povo, foi confrontada por um novo modelo democrático, o qual abriu possibilidades para o efetivo exercício da participação cidadã. Um tipo de participação que, segundo Teixeira (2003), se caracteriza pelo debate propositivo da sociedade civil, pela explicitação da vontade e da crítica popular, pela dimensão educativa do processo participativo e pelo controle social do estado.

Uma segunda diferença evidenciada entre os dois mandatos municipais remete à concepção de administração pública. Inicialmente, as duas gestões expressavam a preocupação de modernizar os métodos administrativos do estado. No entanto, o sentido de modernização presente em cada projeto também se apresenta de forma diferenciada.

Do lado do governo Gueiros, pregava-se uma visão de modernização da máquina estatal fundamentada nos pressupostos da “competitividade produtiva” do serviço público; da seletividade na oferta das políticas sociais, visando especialmente os “segmentos pobres”, mormente “da faixa de famílias em condições de pobreza absoluta”; da eficiência e da qualidade como sinônimos de racionalização dos recursos financeiros e humanos; da informatização dos órgãos públicos; do aumento da capacidade de arrecadação fiscal do município; do estabelecimento de objetivos *a priori* e controle de resultados *a posteriori*, entre outros (BELÉM, 1993, p. 20).

Esses pressupostos podem ser percebidos, particularmente, na área educacional, onde se adotaram medidas de contenção de gastos com a construção de unidades e espaços educativos; de incentivo à adoção de uma atitude competitiva e meritocrática pelas escolas e professores, expressa na idéia de “projeto pedagógico próprio”, “centros de excelência” e “formação pessoal de competências”, estimulada pelos programas de formação permanente e de modernização gerencial da educação; pela adoção de projetos educativos sustentada na idéia de “promoção do desenvolvimento econômico”; entre outras.

Quanto à concepção de modernização do governo Edmilson Rodrigues, esta se caracteriza pelo estabelecimento de um novo padrão de relacionamento entre Estado-sociedade no processo de planejamento e gestão de políticas públicas; pela instalação de canais de discussão e deliberação popular sobre o orçamento público e as políticas sociais; pelo fomento de mecanismos e instâncias de controle social do estado com vistas à

descentralização administrativa, pela metodologia de planejamento integrado expresso nas “Marcas de Governo”; etc.

Neste caso, a modernização proposta não focalizou encontrar soluções para a crise fiscal do estado e promover a adaptação do aparelho administrativo ao modelo de gestão imposto pela reestruturação do capitalismo mundial, mas visou fundamentalmente criar estruturas que possibilitassem uma maior ingerência da sociedade civil na gestão pública com o objetivo de fortalecer direitos sociais e políticos e moldar a máquina administrativa para funcionar mais de acordo com os interesses do cidadão do que com a conveniência do estado e/ou do mercado.

Convém ressaltar que as análises da pesquisa incidem apenas sobre o conteúdo manifesto e latente dos documentos oficiais selecionados, o que constitui segundo Lima (2002) o “plano das orientações formais-legais” estabelecidas pelos referidos governos. Apesar de apresentar um quadro bastante elucidativo sobre as intencionalidades governamentais de cada prefeito, sabe-se que esses dados são insuficientes para inferir sobre o “plano da ação”, que é onde as projeções se concretizam e se atualizam. Por isso, saber em que medida tais formulações se cumpriram, qual o saldo efetivo de cada gestão ou se a sociedade local, após tais experiências, se tornou mais ou menos democrática são respostas que somente as pesquisas empíricas podem fornecer, o que extrapola os objetivos deste trabalho.

Parafraseando Lima (2002, p. 94), pode-se dizer que

Os atores *sociais* não se limitam ao cumprimento integral das regras hierarquicamente estabelecidas por outrem, não jogam apenas um jogo com regras dadas *a priori*, jogam-no com a capacidade estratégica de aplicarem seletivamente as regras disponíveis e mesmo em inventarem e construírem novas regras.

2. Democracia e política educacional

As orientações político-ideológicas dos programas governamentais ora analisados se refletem, de modo especial, no setor educacional, onde a construção da política educativa traz a marca do estilo administrativo e do ideal democrático perseguidos por cada gestão. Há convicção de que a relação entre democracia e política educacional não pode ser analisada apenas sob a ótica dos modelos pedagógicos de gestão, esta precisa ser encarada com referência a um projeto político determinado, que expresse um ideal de sociedade, de política social, de educação, de relação de poder e de organização político-administrativa do estado. Nesse sentido, propõe-se que tal relação seja aqui analisada, tendo por base o processo de construção das propostas educativas implementadas e os princípios e diretrizes por elas vinculados.

No que tange ao processo de construção da proposta educativa no governo de Hélio Gueiros, o seu “Projeto de Trabalho para a Gestão de 1993-1996” já trouxe pronto o projeto educacional que deveria ser implantado na rede municipal no decorrer de sua gestão. Neste projeto, a concepção de educação, os princípios, as diretrizes e as linhas prioritárias de ação já estavam definidas *a priori*. Sua elaboração, conforme indicam os documentos analisados, foi de autoria exclusiva da equipe de governo, sem que tenha se estabelecido qualquer interlocução com os atores educacionais para quem a proposta se dirigia.

Embora defendesse um projeto educacional “inovador”, “moderno”, “competitivo”, “afinado com a proposta de Desenvolvimento Sustentável do Município” e, sobretudo, com a “promoção da cidadania moderna” (BELÉM, 1993, pp. 30-31), os governantes ignoraram o papel dos educadores como sujeitos históricos do processo de construção da educação municipal, mantendo uma tendência de gestão educacional do tipo burocrática, centralizadora e conservadora. Assim, os métodos administrativos taxados de “arcaicos” e “incompatíveis com projeto de modernidade” que se anunciava, na prática pouco se alteraram.

Mesmo reconhecendo que um dos maiores méritos da gestão de Hélio Gueiros, na área da educação, foi “dar um novo ordenamento jurídico à educação municipal”, por meio da constituição do Sistema Próprio de Ensino, instituído pela Lei nº. 7.722/94, através da qual se estabeleceu os objetivos, fins, princípios e estrutura organizativa da educação pública, há de se reconhecer, também, que este processo ocorreu de forma centralizada, sem que tenha havido qualquer discussão com a comunidade educacional acerca de sua construção.

A forma como foi conduzida a implantação do SME em Belém, contradiz o discurso do próprio governo pefelista sobre participação política e social, mencionado na seção anterior deste capítulo, em que o mesmo chama a atenção para a importância da participação comunitária no processo de planejamento e gestão de serviços e políticas públicas, de modo especial, no setor educacional, onde reconhece existir uma forte tradição de organização comunitária. Isso reforça nossa hipótese de que o tipo de participação defendida por aquele governo não era a participação entendida como intervenção popular organizada, influência no processo de tomada de decisão ou controle da sociedade sobre as ações do estado, mas, sim, a participação que tenta “aliviar” o estado de certas responsabilidades sociais, transferindo-as para a sociedade civil, tendo como mote o discurso da descentralização da gestão pública e da autonomia. Esta concepção de participação encontra seus fundamentos nos pressupostos neoliberais de redução do estado, reestruturação fiscal e administrativa, desregulamentação econômica e flexibilização das formas de gestão e trabalho.

Por outro lado, no designado mandato “democrático-popular” do prefeito Edmilson Rodrigues, os princípios de democratização da relação estado-sociedade e de fortalecimento da participação popular serviram de base para a instauração de um processo de planejamento e gestão da política educacional baseado no diálogo permanente com os atores educacionais para a definição do projeto educacional almejado e pela institucionalização de canais participativos de planejamento da política educativa.

Conforme constatou-se anteriormente, o governo petista não apresentou no início do mandato um projeto educacional pronto, o que o Programa de Governo para a gestão de 1997-2000 continha eram apenas os princípios e as diretrizes básicas que deveriam nortear a construção de uma “nova ação educativa nas escolas municipais”. A ausência de projeto pedagógico naquele momento, além de demonstrar fidelidade às promessas feitas em campanha, de construir as políticas públicas com participação popular “incorporando ao programa de governo as necessidades mais prementes da população”, provavelmente se deu, também, em decorrência de o PT não ter acumulado nenhuma experiência de administração executiva no município. Isso acabava por aumentar o desafio dos dirigentes em propor uma política de educação coerente com a proposta de gestão democrática e inclusão social anunciada.

Com o intuito de materializar a sua proposta de gestão democrática, a administração municipal realizou, entre janeiro de 1997 a junho de 2004 (ver Quadro nº. 6), no âmbito do Sistema Municipal de Ensino, uma seqüência de eventos entre fóruns, conferências, jornadas pedagógicas e congressos, onde foi possibilitado aos educadores, pais e alunos da rede municipal de ensino e a diversas instituições /entidades educacionais e sociais participar do processo de discussão sobre os problemas da educação municipal e de interferir no planejamento de suas possíveis soluções.

No processo de planejamento participativo do “Governo do Povo” foi utilizada uma metodologia de trabalho em que se procurou afirmar a participação como um instrumento privilegiado de realização da democracia. Assim, buscou-se combinar, nos diferentes momentos de formulação da política educacional, formas de intervenção direta e indireta, de acordo com os objetivos e a dimensão dos eventos realizados.

A participação direta foi utilizada em eventos de porte menor, onde se contava com um número mais reduzido de pessoas, como as Jornadas Pedagógicas realizadas anualmente

pelas escolas, com o objetivo de envolver os educadores num processo coletivo de planejamento; as pré-conferências e pré-congressos distritais e setoriais, que se constituíram em espaços de discussão e amadurecimento das proposições a serem deliberadas nas plenárias representativas da comunidade escolar.

O sistema de representação funcionou nos eventos maiores, onde a participação direta de todos os atores envolvidos na discussão era impossível de ser viabilizada. Assim, no período de preparação das assembléias representativas, os representantes eram eleitos e/ou indicados pelas escolas e entidades/instituições participantes para debater e deliberar, em nome de seus representados, as questões e propostas em pauta. Foi assim no I Fórum de Educação da Rede Municipal (1997) e na I Conferência Municipal de Educação (1998), ambos voltados para a construção e consolidação dos princípios e diretrizes do Projeto da “Escola Cabana” (BELÉM, 2001).

Em outros momentos como no I Congresso Municipal de Educação, onde se elaborou e votou o Plano Municipal de Educação e no II Congresso Municipal de Educação, onde se referendou o Projeto de Alteração da Lei 7.722/94, funcionou um sistema articulado de participação direta e representação. A participação direta foi exercida em todos os fóruns de discussão que se sucederam no processo de elaboração das duas propostas³²; a representação funcionou na estrutura de coordenação interinstitucional dos Congressos e no processo de sistematização e elaboração escrita das propostas.

Somente os dados documentais não dão base suficiente para inferir sobre a qualidade da participação exercida pelos atores educacionais e nem sobre o nível de envolvimento e/ou

³² Dados da Proposta de Plano Municipal de Educação de Belém (2004) revelam que o processo de elaboração do mesmo contou com a realização de oito plenárias distritais, onde compareceram mais de 4.000 participantes; seis plenárias temáticas, nas quais se contou com a participação de aproximadamente 1.200 pessoas; outras como a do Movimento de Alfabetização de Jovens e Adultos (MOVA) que reuniu 500 pessoas, do Programa Bolsa Escola com 300 participantes e o Dia “D” da educação que envolveu todas as escolas da rede municipal de ensino. Embora não tenhamos informações precisas sobre o número de participantes do II Congresso Municipal de Educação, o documento base do evento indica que a metodologia de trabalho adotada foi a mesma utilizada no Congresso anterior.

comprometimento alcançado numa trajetória de oito anos de gestão educacional do governo petista em Belém. Mas, como escreve Lima (2001)

Toda participação acarreta algum tipo de envolvimento quer este seja traduzido em formas de ação e de comprometimento mais ou menos militante, ou pelo contrário pela rejeição ao ativismo que cede lugar a formas de intervenção orientadas por um certo calculismo ou mesmo por uma certa passividade. (2001, p. 76).

Dessa maneira, tomando por base as mensagens contidas nos documentos oficiais e as percepções registradas empiricamente como partícipe ativa do processo de implementação do projeto Escola Cabana, pode-se concluir que, no plano das orientações, a concepção de participação defendida pelo projeto político do “Governo do Povo” foi da participação como direito de expressão de diferentes interesses, do debate propositivo, da influência popular no poder de decisão e do fortalecimento da sociedade civil. Participação, enfim, como direito do cidadão e não como concessão do estado, como prática político-social organizada e regulamentada e não como ato espontâneo.

Uma outra questão importante a ser assinalada é que a proposta de participação encampada pela gestão de Edmilson Rodrigues exigiu uma nova organização do Estado para a participação, ou seja, para dar consecução aos objetivos democráticos que credenciaram o PT na eleição municipal de 1996, foi necessário instituir em todas as áreas, inclusive na educacional, canais concretos de participação social, assim como mudar a lógica de planejamento e gestão dos próprios órgãos da administração pública. A matriz administrativa do “Governo do Povo” revela que os movimentos participativos deflagrados nas diferentes áreas sociais como educação, saúde, urbanismo, assistência social, transporte, etc. não ocorreram de forma isolada e sem comunicação entre si, mas estavam articulados através das “Marcas de Governo” e do “Congresso da Cidade”, estratégias de planejamento utilizadas para integrar as diversas políticas públicas a um projeto comum de desenvolvimento político, econômico, social e cultural do Município. Disso se conclui, que neste caso, a

intencionalidade foi acompanhada, em boa medida, por ações concretas que alteraram a estrutura administrativa do estado a favor da participação democrática.

No que se refere aos princípios e diretrizes que nortearam os projetos educacionais em questão, tratados com maior profundidade no Capítulo II e que aqui se resgata resumidamente, apenas para auxiliar as análises e perceber diferenças e semelhanças importantes de serem pontuadas.

Do lado da gestão de Hélio Gueiros, a educação básica foi assumida como “principal estratégia do desenvolvimento humano moderno”, como “elemento de competitividade produtiva” e “possibilidade de ingresso na modernidade” (BELÉM, 1996, p. 19; 29). A expectativa que se depositava, era de que a educação escolar pudesse alavancar um processo de desenvolvimento — sobretudo econômico — eficiente e eficaz no município, fator que justificaria o investimento do governo em capital humano.

Do lado da gestão de Edmilson Rodrigues, o projeto educacional proposto expressava uma concepção de educação “sintonizada com os anseios das classes populares” e pautada nos princípios de “inclusão social”, “construção da cidadania crítica”, “promoção da democracia econômica, social, cultural e política entre os cidadãos” e “na valorização da cultura local” (SEMEC, 1997, p. 2; BELÉM, 2001, p. 62).

A explicitação desses princípios revela que no período de 1993 a 2004 foram gestados, no contexto SME de Belém, dois projetos político-pedagógicos distintos. O primeiro, comprometido com os ideais de competitividade, produtividade econômica, desenvolvimento sustentável — ou melhor, uma certa visão de desenvolvimento sustentável difundida pelos organismos multilaterais que influenciaram a política econômica e educacional brasileiras nos anos 90 — e modernização gerencial e tecnológica da educação. Esses ideais foram vislumbrados como condição indispensável para “o ingresso na modernidade”. O segundo, comprometido com os ideais de democratização da sociedade, de inclusão social das crianças

e jovens das classes populares via educação, de afirmação da educação como fator de transformação e justiça social e de exercício da cidadania, com vistas a construção de uma “Ação Educativa Escolar que se faça solidária e fraterna” (SEMEC, 1997, p. 2).

Nos dois casos, a educação escolar assumiu uma função social determinante. Ora como fator de promoção do desenvolvimento econômico e produtivo, ora como fator de promoção do desenvolvimento social e político.

No que diz respeito às diretrizes educacionais, é possível apontar algumas semelhanças entre os dois projetos. De forma genérica, as diretrizes adotadas se resumem na proposta de universalização do ensino fundamental e da educação infantil; na busca de um padrão de qualidade da educação pública; na formação e valorização do magistério e; no estabelecimento de mecanismos de gestão democrática da educação. Dentro de cada projeto, essas diretrizes receberam denominações próprias (já identificadas no Capítulo II) e procuraram obedecer aos imperativos da Constituição de 1988, do Plano Decenal de Educação para Todos de 1993 e da LDB de 1996. O diferencial está nas ações estratégicas priorizadas por cada gestão em função destas mesmas diretrizes, o que deu origem a diferentes programas colocados em prática pelos respectivos governos. Somente a partir da análise das propostas concretas de cada gestão é que fica patente o sentido de democratização educacional perseguido, em termos de acesso, de qualidade e de gestão.

No que tange à questão da democratização do acesso, os dados quantitativos, referentes à expansão da matrícula e de edifícios escolares na Rede Municipal de Ensino, demonstram que os dois governos se comportaram de maneira bastante distinta.

No mandato de Hélio Gueiros, adotou-se como prioridade a universalização do ensino fundamental. Ainda, assim, partindo do pressuposto de que a problemática deste nível de ensino se configurava muito mais pela falta de qualidade da educação pública do que propriamente pela ausência de vagas. Dados estatísticos da SEMEC relativos ao ano de 1994

revelam que 96% da população escolarizável de 7 a 14 anos encontrava-se freqüentando a escola. Daí a conclusão de que a universalização já havia praticamente sido atingida pelo município. A situação mais preocupante era com relação ao aproveitamento escolar dos alunos. Sem revelar números concretos, o governo apenas afirmava que a taxa de evasão e repetência na rede municipal era muito elevada³³.

Para resolver tal situação, foi proposta uma expansão “criteriosa” da rede municipal de ensino. O resultado foi que em quatro anos de mandato, o prefeito Hélio Gueiros inaugurou apenas três escolas de oferta conjunta de ensino fundamental e educação infantil e um Liceu de Artes e Ofícios. Essas unidades formavam uma rede de escolas paralelas dentro do mesmo sistema educacional, denominada de *Subsistema de Educação para o Desenvolvimento Sustentável*³⁴ e deveriam funcionar como “Centros de Excelência” da educação municipal. Tais unidades foram projetadas para vincular “projetos pedagógicos próprios e modernos” e “voltados para a inserção política e econômica do alunado, atendendo aos anseios e ao perfil sócio-econômico-cultural das comunidades de modo a favorecer a geração de renda”. (SEMEC, 1996, p. 13)

No mandato do prefeito Edmilson Rodrigues, a diretriz de democratização do acesso priorizou tanto a universalização do ensino fundamental quanto a ampliação da oferta da educação infantil (0 a 5 anos). A ampliação da rede de escolas se deu, por um lado, articulada com a proposta de Orçamento Participativo, na qual a própria população apresentava as demandas de obras para os diferentes distritos administrativos e bairros da cidade; por outro, a partir das carências reveladas pelos censos escolares realizados no período. Entre 1997-2004 foram inauguradas pela Prefeitura Municipal de Belém 12 escolas ofertantes de ensino fundamental e educação infantil concomitantemente; 52 anexos vinculados às escolas-sede, na

³³ Segundo Relatório de Gestão do prefeito Edmilson Rodrigues referente ao exercício de 1997-2000, o índice de reprovação escolar registrado nas escolas municipais no ano de 1996 era de 67,42% e a taxa evasão no ensino fundamental era de 28,68%.

³⁴ O Subsistema Educacional de Unidades para o Desenvolvimento Sustentável foi regulamentado pelo Decreto Municipal nº. 29.205/96.

maioria ofertantes de educação infantil; e o número de Unidades de Educação Infantil chegou a 33, entre prédios recuperados e construídos.

O crescimento real da expansão da matrícula na rede municipal entre 1997 a 2003 foi de 27,27% no ensino fundamental e de 242,51% na educação Infantil (BELÉM, 2003, p. 26). A expansão de prédios escolares, no mesmo período, foi de 110, 87%.

Esses números revelam que em termos de democratização do acesso e permanência, o governo petista avançou consideravelmente em relação ao governo pefelista. No entanto, se no ensino fundamental a situação atual do Município mostra-se mais confortável, na educação infantil o desafio ainda é grande, mesmo que nos últimos dez anos o quadro dessa oferta tenha sofrido uma significativa mudança em relação à situação anterior.

Sobre a questão da democratização da qualidade, consubstanciada nos dois governos nas diretrizes da melhoria do padrão do ensino e da formação e valorização do magistério, também podem ser evidenciados contrapontos relevantes.

Um dos aspectos que chama atenção é o sentido de qualidade buscado pelas duas gestões.

No primeiro caso, registra-se a seguinte idéia de qualidade:

a problemática da qualidade, levantada hoje em todos os âmbitos políticos, sociais, econômicos, tecnológicos, ambientais, aponta invariavelmente para o fator humano como gerador/promotor específico de qualidade, ainda que, para tanto, tenha que lançar mão de habilidades tecnológicas. Quer sob o enfoque mais individual (satisfação), quer sobretudo do ponto de vista coletivo (participação), qualidade denota intrinsecamente uma questão política, ou seja, processo e produto tipicamente humano. Qualidade política não se contrapõe a qualidade formal, técnica e metodológica, antes uma implica a outra, cada qual com sua lógica própria. Com isto, fica patente que a formação dos professores será o fator mais decisivo da qualidade da educação. De outro lado, no contexto do planejamento estratégico, torna-se consenso cada vez mais comum que a educação representa a vantagem comparativa (competitiva) mais decisiva face às oportunidades de desenvolvimento, desde que qualitativa e moderna. (BELÉM, 1993, p. 28)

O texto acima, recuperado a partir do Planejamento Estratégico do prefeito Hélio Gueiros, acentua que o fator determinante para a conquista da qualidade da educação municipal seria a formação dos professores, pensada no “contexto moderno da didática do

aprender a aprender”. Para alcançar esta qualidade, o projeto previa a reorganização do currículo do ensino fundamental, embasada na lógica do “aprender a aprender”³⁵ e em didáticas e tecnologias de ensino modernas, capazes de afastar “a mediocridade como signo da escola”. Conjugadamente se propunha um programa de atualização permanente de professores que objetivava a formação teórica propedêutica e o desenvolvimento de competências nos mesmos, com vistas a superar o “fantasma da repetência e evasão escolar”. Acreditava-se, portanto, que somente com um ensino moderno e tecnológico e com professores “bem formados” seria possível pensar em melhorias no nível da qualidade da educação. Isso explica o investimento feito no ISEBE, um instituto que congregava uma equipe de “formadores de alto nível” (segundo o julgamento dos gestores), imbuídos da tarefa de conceber a proposta de qualificação dos professores, de forma a tornar-se “o fiel da balança em termos de qualidade da educação básica”. (BELÉM, 1993, p. 30).

No contexto do governo petista, o debate sobre a Qualidade Social da Educação apontava para

questões que sugerem reflexões iniciais sobre a qualidade da educação que ainda se vivencia em grande parte dos espaços escolares, bem como, a que se pretende construir no município de Belém. Em princípio pode-se afirmar que esta idéia de qualidade social que se intenciona consolidar neste município, está conectada a uma nova concepção de educação, comprometida com a inclusão social de todos os sujeitos e, portanto, voltada ao atendimento dos requisitos básicos à formação das pessoas, sem discriminação de classe, gênero, raça, idade, religião, entre outras diversidades. As exigências para que possamos alcançar esta qualidade devem materializar-se nos diversos aspectos da educação, nos diferentes níveis e modalidades de ensino, dentro das dimensões que são específicas à escola e outras práticas sociais, neste processo deve ser levado em conta: a superação dos obstáculos para proporcionar as de condições de acesso e permanência com sucesso de toda criança, jovem e adulto; implementação de processos de gestão, onde práticas efetivas de participação sejam critérios básicos para a tomada de decisões, execução e avaliação, fortalecendo assim a participação de pais, responsáveis e de todos aqueles que procuram ter voz e poder nos rumos das políticas públicas em educação; formação e valorização dos profissionais da educação, capacitando-os permanentemente para a ação docente; construção de projeto pedagógico da organização educativa, sintonizado com as aspirações de uma sociedade livre, justa e democrática. Para concretizar o ideal de uma educação de qualidade em todas as escolas de Belém é necessário enfrentar o desafio da democratização. Isto implica, em primeira instância, assegurar o direito do sujeito se apropriar democraticamente dos conhecimentos científicos, filosóficos, artísticos, tecnológicos (particularmente

³⁵ Esta concepção de ensino-aprendizagem é trabalhada por Pedro Demo, teórico que prestou assessoria pedagógica à SEMEC entre 1993-1996.

no campo da informática) de forma não fragmentada. Em seguida, que esse conhecimento possa proporcionar condição de sujeito de seu próprio processo formativo, vendo respeitada e considerada a complexidade de sua identidade social e cultural (SEMEC/CME, 2004, p. 23).

No segundo caso, revela-se uma concepção mais ampliada de qualidade da educação, em que questões como o acesso e a permanência, a formação de professores, a gestão democrática da escola, a democratização do conhecimento e a valorização das identidades e práticas sociais e culturais dos sujeitos da educação são assumidas como critérios básicos dessa conquista. Nesse sentido, procura-se romper com a visão estreita e ideológica de qualidade, centrada apenas em aspectos teóricos e/ou metodológicos, e admite-se a multiplicidade de fatores pedagógicos, políticos, sociais e culturais envolvidos na questão.

No projeto da “Escola Cabana”, a qualidade do ensino foi buscada, fundamentalmente, por meio da re-significação da proposta dos Ciclos de Formação (ver Capítulo II), que previa a articulação dos diversos aspectos acima mencionados com um projeto político-social democrático e transformador.

Dados da SEMEC, referentes ao movimento e rendimento final na educação básica nos de 2000 e 2001, apontam uma significativa redução nos índices de evasão e repetência no ensino fundamental. Em 2000, se registrou uma taxa de evasão de 7,83% e a repetência foi de 10%; em 2001, a evasão foi de 7,24% e a repetência 8,9% contra 67,42% de repetência e 28,68% de evasão no ano de 1996. Tomando por base os números apresentados, pode-se afirmar que houve no período correspondente a gestão petista um grande salto de qualidade do ensino público municipal.

Entretanto, conforme discussão anterior, o processo de implantação da “Escola Cabana” não foi acompanhado de um programa de avaliação institucional capaz de atestar, com precisão, os avanços e os limites alcançados pela rede municipal em termos de ensino e aprendizagem. Fica aí, então, o questionamento: se esses números decorrem de uma efetiva

melhoria da qualidade do ensino ou se estão relacionados apenas ao princípio de não-retenção adotado pela proposta avaliativa dos Ciclos de Formação.

Em termos de gestão da política educacional, é possível distinguir duas concepções de inovação bastante diferenciadas, as quais trazem inerentes um sentido próprio de democratização.

Ao tomar como referência a discussão de Arroyo (2002) sobre os modelos de inovações pedagógicas frequentemente praticados pelos sistemas educacionais brasileiros, pode-se inferir que a inovação proposta pela gestão do prefeito Hélio Gueiros é aquela “dos que decidem a inovação para a escola e para os seus professores”. Um dos traços básicos deste modelo é:

pensar que toda inovação social, cultural ou pedagógica será sempre iniciativa de um grupo iluminado, modernizante, que antevê por onde devem avançar a sociedade e os cidadãos e que prescreve como as instituições sociais têm de renovar-se e atualizar-se. (p.133)

A consequência desse modelo é as decisões permanecem centralizadas nas mãos dos órgãos da administração central, onde estão as “cabeças pensantes” do sistema e as escolas apenas recebem os “pacotes pedagógicos”, com fórmulas mágicas, prontos para serem executados.

Na gestão do Prefeito Edmilson Rodrigues, o estilo de inovação colocado em prática mescla um pouco do que Arroyo denomina de “inovação crítica” com uma forma mais fecunda de inovação, baseada no diálogo entre os diversos atores, “entre os que decidem, pensam e fazem a educação básica”.

A inovação crítica está fundamentada nos pressupostos da teoria educacional crítica, e

remete-nos às relações entre educação e sociedade, às estruturas de poder, de reprodução e de exclusão; alerta-nos para o fato de que o conhecimento escolar não é uma representação neutra da realidade, mas, sim, socialmente selecionado e organizado, bem como enfatiza que as visões de mundo e de sociedade subjacentes ao currículo não estão a serviço de todos, sobretudo dos excluídos. (p. 111)

Apesar de desvendar as relações de poder e ideologia que perpassam a sociedade, a escola e o currículo, este tipo de inovação tem como limite pensar a escola a partir das grandes categorias da tradição crítica³⁶, e acabam caindo no equívoco de querer “conscientizar, politizar os professores, convertendo-os a uma ação progressista” (idem, p. 152). Se, por um lado, esta é uma postura bastante presente no projeto da “Escola Cabana”, por outro, percebe-se, também, uma disposição de diálogo com as práticas cotidianas dos educadores e alunos, tornando-os “sujeitos da inovação”.

Identifica-se, assim, uma tentativa de ruptura com um modelo de gestão conservador, burocrático e centralizado e a opção por uma gestão mais democrática da política educacional no Município, onde os atores educacionais são chamados a participar do processo de construção do projeto educacional, a partir de bases, também, mais democráticas em termos de acesso, qualidade e gestão do ensino.

3. Gestão democrática da escola

A gestão democrática da escola, um dos princípios educacionais consagrados e decretados pela Constituição Federal de 1988 e pela LDB de 1996, consiste, de forma genérica, no direito da comunidade participar da construção, implementação e avaliação do projeto político-pedagógico da escola; constituir colegiados escolares de caráter consultivo, deliberativo, propositivo, mobilizador, normativo e fiscalizador, que possam funcionar como veículos de fortalecimento da autonomia pedagógica, administrativa e financeira das escolas e canais de partilha do poder de decisão sobre o currículo e a gestão e; em alguns sistemas de ensino, já que as leis maiores não determinam sua obrigatoriedade, eleger democraticamente os dirigentes das unidades escolares.

³⁶ A teoria crítica em educação privilegia a discussão sobre os vínculos que se estabelecem entre educação, currículo, poder, ideologia, cultura, estrutura e processos de reprodução social na sociedade capitalista.

No Sistema Municipal de Ensino de Belém, o processo de institucionalização de canais representativos/participativos de gestão escolar teve início com o ato de publicação da Lei nº. 7.722 de 1994. A partir desse marco, tal processo tem se desenvolvido permeado por avanços e retrocessos, que ora tem favorecido o estabelecimento de relações de poder mais democráticas e participativas nos ambientes escolares, ora tem servido para coibir ou controlar, por meio de “arranjos normativos complementares”, o exercício de tal direito.

Inicialmente, a lei educacional instituiu a gestão democrática da escola sob o signo de “Autonomia da Escola”, como parte do projeto educativo gestado pelo governo municipal, elegendo a “autonomia gerencial da escola” como um dos seus programas estratégicos do Governo Gueiros. Dentro do texto legal, essa iniciativa se concretizou através da regulamentação do direito de toda escola elaborar o seu projeto pedagógico, constituir conselho escolar e escolher seu dirigente, posteriormente à etapa técnico-seletiva executada pela Secretária Municipal de Educação.

No que se refere à constituição de conselhos escolares, a Lei nº. 7.722/94 deliberou que de sua composição deveriam participar quatro pais, dois professores, um técnico, um aluno com idade mínima de 16 anos, um apoio administrativo e o diretor/diretora escolar. Os representantes exerceriam mandato de três anos com direito a recondução por igual período e a escolha dos membros se efetivaria por indicação das respectivas categorias. As atribuições do conselho consistiam em aprovar as prestações de contas dos recursos financeiros repassados à escola, avaliar o desempenho escolar de todos os seus componentes e propor alterações necessárias às instâncias administrativas competentes e, apreciar e avaliar o projeto pedagógico da escola. Com base nessas regras, as escolas municipais constituíram seu primeiro conselho escolar em 1996.

A partir de 1997, quando ocorreu a mudança do governo municipal e teve início o movimento de reorientação participativa da política educacional coordenada pelo “Governo

do Povo”, as regras de gestão democrática estabelecidas em 1994 passaram por um processo de avaliação e conseqüente reestruturação. O principal marco das rupturas efetuadas foi a I Conferência Municipal de Educação de 1998. Por essa ocasião, alteram-se a composição e funcionamento dos conselhos escolares, assim como se redefiniram-se suas competências e funções.

Além de se afirmar como instância máxima de gestão do projeto político-pedagógico e como espaço privilegiado de discussão e decisão participativa no âmbito da escola, o conselho escolar, dentro de uma nova perspectiva de atuação, passou a assumir a função de principal coordenador do processo eletivo para diretores e diretoras.

Conforme dados expressos anteriormente, pode-se afirmar que os mais notáveis avanços do processo de reformulação das normas de institucionalização dos conselhos escolares viabilizados a partir de 1997 foram: a superação (no plano das orientações) de uma concepção de atuação do conselho voltada para o gerenciamento de recursos financeiros em detrimento da dinamização da participação comunitária nos processos de gestão da escola, a maior relevância conferida à função político-pedagógica do órgão, a representação mais equilibrada dos segmentos escolares baseada na proporcionalidade do número de alunos matriculados por escola, a ampliação da participação discente em função do limite de idade ter caído para 12 anos (em se tratando de escolas de ensino fundamental isso faz uma grande diferença posto que a categoria de alunos é formada em sua maioria por alunos de 7 a 14 anos) e a afirmação do conselho como órgão coordenador da eleição para dirigentes escolares.

Essas mudanças traduzem a intenção da gestão petista de ampliar no âmbito da escola a própria concepção de democracia, ou seja, de fazer com que os instrumentos formais de gestão democrática, conquistados através da luta histórica dos movimentos sociais e consagrados pelas legislações educacionais vigentes, funcionassem efetivamente a serviço da democratização do poder e da superação da cultura autoritária, centralizadora e

antidemocrática que ainda prevalece nas práticas administrativas da maioria das escolas. Nesse sentido, a questão da representação e da participação também ganha novos contornos, pois, ao mesmo tempo em que se elegem representantes e se delega aos mesmos poderes legítimos de decisão em nome da maioria, não se perde de vista a necessidade da participação e do envolvimento direto dos atores escolares nos diversos processos pedagógicos e administrativos vivenciados pela escola. Acima de tudo, espera-se que uma forma democrática possa complementar a outra.

Os avanços destacados foram regulamentados, inicialmente, pelas Portarias nº. 523/99 e nº. 716/99 da SEMEC que deram origem à Resolução nº. 006/2001 do CME. Esses instrumentos passaram a se constituir no novo parâmetro legal para eleição e funcionamento dos conselhos escolares da rede municipal de ensino a partir de 1999. Apesar de não se ter conseguido incluir tais mudanças na legislação do SME, visto que o processo de alteração da Lei 7.722/94 não foi concluído, no plano legal essas regras continuam a vigorar até então.

4. Eleição de dirigentes escolares

Inicialmente, pode-se afirmar que a instituição da escolha de dirigentes escolares com a participação da comunidade foi um grande avanço apresentado pela Lei nº. 7.722/94, no que tange à questão da democratização da gestão escolar. Com isso, não só se rompeu (pelo menos formalmente) com a prática de livre nomeação do dirigente pelo Chefe do Executivo, sem qualquer interferência dos segmentos escolares, como a função de direção deixou de ser concebida como cargo de confiança dos governantes para se tornar um cargo de merecimento, conquistado pelo profissional que preenchesse os critérios pré-estabelecidos pelo sistema educacional.

Por um lado, se este é um fato digno de comemoração, porque conseguiu assegurar voz e voto aos atores escolares no processo de escolha dos dirigentes, por outro, percebe-se

que as regras estabelecidas pela Lei 7.722/94 e posteriormente pela Portaria Complementar n°. 762/96³⁷ guardam ranços fortemente autoritários e diretivistas que acabaram por dificultar a implementação de um processo de eleição mais transparente e democrático nas escolas municipais, restringindo sua autonomia.

No momento em que a Lei do SME foi sancionada, tinha-se a previsão da instauração de um processo de escolha de dirigentes escolares constituído de duas etapas: a primeira seletiva, executada pela SEMEC e a segunda eletiva, promovida pela escola. É exatamente nos procedimentos de desenvolvimento da etapa seletiva, constante de análise do “Projeto Pedagógico Próprio” do candidato e de entrevista para avaliar sua capacidade de sustentação oral sobre o mesmo, que se constata a postura autoritária assumida pelo órgão. De acordo com a Portaria expedida pelo Gabinete da Secretária Municipal de Educação em 25 de junho de 1996 cabia a uma comissão avaliadora, composta por membros do órgão executivo, selecionar os candidatos aptos a concorrer à etapa eletiva. Em tal seleção, as comunidades escolares não tinham menor acesso, ou seja, os projetos de trabalho para escola quem escolhia era a SEMEC e não a comunidade, o que cabia às mesmas era apenas referendar um dos projetos apresentados à eleição.

Dentre os vários constrangimentos impostos pela Portaria n°. 762/96 que, contrariando as orientações originais da Lei se configuram em retrocessos dentro de um mesmo período de gestão, constam: a limitação do direito de candidatura somente aos pedagogos (a regra original assegurava este direito a todos os docentes da rede municipal que preenchessem os critérios estabelecidos) e a substituição do voto do pai e da mãe de cada aluno pelo voto de apenas um dos pais ou responsável. Entretanto, se nestes aspectos a Portaria retrocedeu, a determinação da mesma de incluir os discentes maiores de 16 anos no colégio eleitoral pode

³⁷ A Portaria Complementar n°. 762/96 se baseou no Art. 21 da Lei 7.722, o qual delega à SEMEC poderes para fixar normas complementares ao processo seletivo/eletivo de diretores da rede municipal de ensino. Tal instrumento, acabou se sobrepondo à própria Lei, ao modificar indevidamente vários de seus dispositivos e/ou acrescentar outros que modificaram as suas orientações originais.

ser visto como um avanço, pois a Lei original havia excluído totalmente essa categoria do direito de voto.

Posteriormente, assim como ocorreu com o conselho escolar, os procedimentos de escolha de dirigentes escolares estabelecidos pela Lei nº. 7.722/94 foram discutidos e revisados no I Fórum de Educação da Rede Municipal de Ensino (1997) e na I Conferência Municipal de Educação (1998), já no contexto de elaboração do projeto “Escola Cabana”. Naquele momento se fazia uma avaliação bastante negativa do papel que a SEMEC vinha exercendo como coordenadora do processo seletivo/eletivo, o que denotava um controle excessivamente autoritário sobre o mesmo e acabava por cercear o direito das comunidades escolares exercitarem a participação democrática de forma autônoma.

Os novos dirigentes municipais defendiam a eleição direta de diretores como “um importante e indispensável vetor de democracia” do qual a escola “não deveria nunca abrir mão”, por isso julgavam que as regras disponíveis para balizar tal processo careciam urgentemente de serem revistas e aperfeiçoadas. A eleição de diretores, além de ser encarada como uma conquista dos educadores da escola pública e da sociedade civil, e não como simples concessão do Estado, foi concebida pela gestão petista como “um ato pedagógico, onde se exercita e se consolida a cidadania” (SEMEC, 1997, p. 26). Pois, defendia-se que, ao eleger democraticamente um diretor/uma diretora, a comunidade também estaria fazendo uma opção por um projeto de educação, de escola e de gestão. E os atores diretamente envolvidos com o cotidiano escolar eram os mais respaldados para efetuar tal juízo.

Dentre as várias mudanças propostas nos procedimentos legais de orientação do processo de escolha de dirigentes escolares pelo projeto da “Escola Cabana” se destacam: supressão da etapa seletiva dirigida pela SEMEC e a instituição de eleição direta pela comunidade, com voto universal e secreto; resgate do critério originalmente estabelecido pela Lei nº. 7.722/94 para a constituição de candidaturas, em que se franqueava este direito a todo

docente efetivo da Rede Municipal de Ensino que não apresentasse restrições funcional-administrativas; ampliação do colégio eleitoral com inclusão da participação dos alunos com idade a partir de 12 anos e dos pais e mães dos alunos ou responsáveis; inclusão dos representantes da comunidade organizada no conselho escolar na lista de eleitores; designação do conselho escolar como órgão máximo de coordenação do processo eleitoral em cada unidade educativa; estabelecimento de regras complementares ao processo por meio de regimento eleitoral aprovado em assembléia geral da comunidade; definição clara e detalhada das funções e atribuições do cargo de dirigente; convocação imediata de novas eleições nos casos em que o pedido de impugnação da eleição fosse deferido pelos órgãos competentes ou onde se atestasse insuficiência de quorum; clarificação das regras de campanha eleitoral com a garantia da realização de debates das propostas de trabalho dos candidatos com a comunidade.

Dentre as propostas acima enumeradas, a que se revelou mais polêmica foi a do critério para a constituição de candidatos, pois, dentro da própria categoria docente posicionamentos divergentes se chocaram durante a realização da I Conferência Municipal de Educação, evento que assumiu caráter deliberativo sobre tais mudanças normativas. Conforme se enfatizou no Capítulo anterior, houve uma acirrada disputa entre os que defendiam a exclusividade do cargo de direção para os pedagogos e os que defendiam tal direito para todos os docentes licenciados e pertencentes ao quadro efetivo da SEMEC. Por uma pequena diferença (237 contra 174 votos) a segunda proposta saiu vitoriosa.

Logo após a Conferência, as novas regras de gestão democrática deliberadas e legitimadas pela comunidade escolar foram sistematizadas nas já citadas Portarias nº. 523/99 e nº. 716/99 que orientaram a primeira eleição direta de diretores e diretoras nas escolas municipais em 1999. Em 2001, no uso de suas atribuições legais como órgão normativo e de coordenação do processo de gestão democrática do SME, o Conselho Municipal de Educação

disciplinou a eleição direta de dirigentes através da Resolução nº. 010/2001 com base nas resoluções daquele Fórum (ver Quadro nº.7).

Um cotejamento entre as regras estabelecidas em 1994 e aquelas reformuladas a partir de 1997, pode ser revelador das divergências de concepções de democracia e de gestão democrática que orientaram a institucionalização da eleição de dirigentes na Rede Municipal de Ensino no decorrer das duas gestões municipais. Para melhor ilustrar nossas análises sobre os avanços e retrocessos alcançados nesse processo, traçamos um quadro comparativo das orientações legais para a escolha de dirigentes escolares vigentes no Sistema Municipal de Ensino de Belém, no período de 1994-2004.

Quadro nº. 8
Resumo comparativo das orientações legais do processo de escolha de dirigentes
escolares, vigentes no Sistema Municipal de Ensino de Belém,
no período de 1994-2004

Instrumento Critério/Regra	Lei nº. 7.722/94 e Portaria Complementar nº. 762/96/SEMEC	Resolução 010/01-CME, embasada nas Portarias nº. 523/99 e nº. 716/99/SEMEC
1. Forma de estabelecimento das regras	Exclusivamente pelo Poder Executivo	Mediante discussão e deliberação da comunidade educacional
1. Tipo de escolha	Processo técnico-seletivo e eletivo (Art. 16).	Eleição direta pela comunidade escolar (Arts. 1º e 9º).
2. Atribuição e competência do cargo	Liderar o projeto pedagógico próprio e sustentar e fomentar o necessário manejo e construção de conhecimento no ambiente escolar (Art. 15 da Lei 7.722/94).	Coordenar o projeto político-pedagógico da escola, juntamente com o Conselho Escolar; Garantir espaços para discussão, planejamento, estudos e momentos de formação continuada aos profissionais que atuam na escola; Promover a participação da comunidade nas atividades escolares, com vistas à integração da escola em seu ambiente sociocultural; Dinamizar o fluxo das informações na escola; Supervisionar as diversas atividades e serviços da escola; Proporcionar a realização de estudos e avaliações com todos

		os segmentos sobre o desenvolvimento dos processos de ensino e aprendizagem, entre outros (Art. 2º - conferir Quadro nº. 7).
3. Constituição de candidato	De acordo com o Art. 14 da Lei, todos os docentes da rede municipal; Pelo Art. 3º da Portaria, somente pedagogos ou docentes portadores de diploma de pós-graduação na área de gestão educacional.	Todos os docentes licenciados, pertencentes ao quadro efetivo da SEMEC (Art. 3º).
4. Órgão de coordenação	Processo seletivo: SEMEC e Processo Eletivo: Comissão Eleitoral, indicada pelo Conselho Escolar (Art. 11 e 16 da Portaria).	Conselho Escolar/Comissão Eleitoral, eleita em Assembléia Geral da comunidade (Art. 2º, inciso VIII, da Ris. 006/01e Art. 5º da Res. 010/01 – CME).
5. Colégio eleitoral	Servidores da escola em exercício, pai ou mãe ou responsável por aluno e discentes maiores de 16 anos matriculados e freqüentando a escola (Art. 36 da Portaria 762).	Trabalhadores em educação lotados na escola, alunos a partir de 12 anos, pai e mãe ou responsável de alunos matriculados na escola, representantes da sociedade civil organizada que são membros do Conselho Escolar (Art. 4º).
6. Tempo de mandato	Três anos com direito à recondução (Art. 17 da Lei).	Dois anos com direito à recondução (Art. 8º).
7. Procedimentos em casos de impugnação e/ou insuficiência de quorum e ausência de candidatos	Livre nomeação do Diretor pelo Secretário(a) Municipal de Educação (Arts. 17 e 19 da Lei e Arts. 14, 15, 41 da Portaria).	Convocação de novo processo eleitoral a ocorrer no prazo máximo de 30 dias (Art. 14).
8. Quorum	Não estabelecido.	20% do colégio eleitoral.
9. Período de realização	No mesmo dia em todas as escolas em data pré-estabelecida pela SEMEC. (Art. 17 da Lei).	Após o término do mandato do diretor em exercício.

Fonte: Lei Municipal nº. 7.7222/94; Portaria Complementar nº. 762/96/SEMEC; Portaria nº. 523/99; Portaria nº. 716/99/SEMEC e Resolução 010/01-CME.

As divergências de concepções de democracia e de gestão escolar existentes entre os dois projetos político-pedagógicos experienciados pelo Sistema Municipal de Ensino se fazem, notórias a começar pela forma como as regras de autonomia da escola e de gestão democrática foram estabelecidas dentro de cada gestão analisada. Num caso, percebe-se a afirmação do poder do Executivo através da imposição de regras formuladas unicamente a partir da visão dos governantes; em outro, identifica-se regras construídas com a participação dos atores escolares, em espaços instituídos para este fim.

Assim, tem-se reforçada, de um lado, uma concepção democrática em que a democracia se encerra no ato de eleger governantes que, outorgados pelo voto popular, podem agir livremente na definição das “regras do jogo”, dispensando a intervenção dos atores sociais nos processos decisórios; de outro, tenta-se afirmar uma outra concepção que aposta no diálogo e na participação como elementos indispensáveis para a realização da democracia.

Essas duas concepções democráticas se refletem em todos os demais itens normativos destacados no quadro acima, como, por exemplo, nos tipos de escolha de dirigentes instituídos no sistema educacional. Um constituído por estágios de seleção técnica e eleição, onde os critérios para a realização do primeiro estágio, além de reforçar uma visão meritocrática de gestão pública — só alguns especialistas (pedagogos) estão investidos de competência para administrar —, estimulam o individualismo através da idéia de “projeto pedagógico próprio” do diretor/diretor para escola, em vez de projeto com a escola, assim como asseguram mecanismos de controle autoritário do governo sobre tal procedimento. Desta forma, o estágio eletivo posterior acaba se tornando mais um “arranjo” formal para legitimar a decisão do executivo do que uma manifestação de exercício da democracia. Neste caso, prevalece uma compreensão de democracia enquanto mera formalidade, onde a questão da soberania popular sai prejudicada.

No outro tipo de escolha, o da eleição direta, há uma clara intenção de diminuir o poder do estado, fortalecer o poder da sociedade civil e a autonomia da escola. Não se trata de substituir um pelo outro, o que no caso de política pública estatal é impossível, visto que o estado como promotor, financiador, administrador tem um papel insubstituível, fato este inconcebível sob as lentes neoliberais. Trata, sim, de construir com a sociedade civil mecanismos e canais de co-gestão, partilha do poder de decisão e controle social, de forma que ao invés de uma relação de antagonismo em que um é tirano do outro, possa se favorecer uma relação de negociação de conflitos para a busca de consensos legítimos, respeitando a

manifestação de cada forma de poder através da garantia de funcionamento de instituições democráticas de direito, porque, de acordo com Souza (2006)

o poder não é de apropriação única, ele se espalha em agentes múltiplos, o que é essencial para uma nova postura, ele precisa nutrir-se da negociação, ele, portanto, é fruto da intensidade do diálogo, na procura que brota da resolução dos conflitos, e não de resignação acomodadora. Se há fragilidades em tal compreensão, é daí que ela tira a sua grande força de transformação, ao levar indivíduos e grupos a uma nova inteligibilidade, ao exercício da tolerância, a novas interpretações, a reversão de percursos, a novas relações de respeito e solidariedade (p. 187).

No caso da eleição direta do diretor, esta, além de permitir a participação da comunidade no processo de tomada de decisão sobre o projeto de gestão que se deseja para escola, pode vir a interferir positivamente na redefinição da postura do diretor/diretora frente àqueles que lhe outorgaram o poder administrativo. Pelo fato deste ter sido legitimado pelo voto dos segmentos escolares, espera-se que assuma um maior compromisso com interesses de seus representados e não com os interesses dos governantes da ocasião. É claro que não é a eleição isoladamente que determina a democracia na escola ou resolve os problemas de concentração de poder, mas esta é, sem dúvida, um ato pedagógico e político extremamente importante, tanto para operar mudanças na vida e gestão da escola como para a formação da consciência cidadã crítica de alunos, pais e servidores, posto que “ao se democratizar as relações na escola está-se contribuindo, também, com a democratização das relações na sociedade e é papel da escola, na condição de instituição educacional, ser mediadora desta nova forma de relação indivíduo-estado-sociedade” (SEMEC, 1997, p. 26).

Uma outra forma de manifestação do controle antidemocrático exercido pela SEMEC sobre o processo de escolha do diretor/diretora são as restrições total ou parcial impostas ao voto de algumas categorias. A orientação da Lei 7.722/94 de restringir o voto a apenas um dos pais dos alunos ou responsável e de alienar completamente a categoria de alunos do colégio eleitoral (fato remediado com a Portaria 762/96 que passou a admitir o voto dos alunos

maiores de 16 anos) sugere o medo que o órgão central do sistema possuía de perder as rédeas do processo, visto que o diretor/diretora representa para muitos governantes o “testa de ferro” do Estado dentro da escola. Uma outra questão é que, em se tratando de escola, esta medida se reverte num prejuízo imensurável para o exercício da participação democrática, tanto no aspecto quantitativo quanto qualitativo.

A decisão de derrubar as restrições ao voto das citadas categorias pode ser visto como um avanço considerável do processo eletivo e como uma forma de aperfeiçoar a democracia na escola. Logicamente que isso abre espaço para que brote no interior do ambiente escolar uma série de novas disputas e conflitos. Mas afinal não é exatamente do conflito e da disputa que se nutre a democracia? Não é a busca de resolução de conflitos e interesses divergentes que determina a sua essência? Então, ampliar o máximo o alcance da participação, envolvimento e mobilização dos atores parece ser o caminho mais viável para sua efetiva concretização. Como afirma Lima (2002)

a participação representa uma forma de limitar certos tipos de poder e de superar certas formas de governo, garantindo a expressão de diferentes interesses e projetos com circulação na organização e a sua concorrência democrática em termos de influência no processo de tomada de decisões (p.73).

Um último aspecto legal que pode ser considerado como ponto positivo do processo de reformulação das regras de eleição de dirigentes iniciado em 1997 é a definição mais clara e abrangente das atribuições e competências do cargo. Antes, a Lei 7.722/94 havia conferido ao diretor\diretora escolar a competência de “liderar o projeto pedagógico próprio e sustentar e fomentar o necessário manejo e construção de conhecimento no ambiente escolar”. Posteriormente, a Resolução 010/01 não só ampliou o rol de competências (conferir Quadros nº. 7 e nº. 8) como enfatizou o caráter coletivo da função, ou seja, esclareceu que não compete à direção escolar sozinha o poder e a responsabilidade sobre a gestão pedagógica, administrativa e financeira da escola, mas a ele, conjuntamente com o conselho escolar,

“órgão máximo de gestão do projeto-político pedagógico” e do qual o mesmo é membro nato. Esta idéia de gestão colegiada é o que faz a grande diferença e o que se configura como um dos pontos mais significativos do entendimento de direção escolar presente no projeto da “Escola Cabana”. Percebe-se, então, a tentativa de interação da forma representativa com a forma participativa na busca de um novo modelo de gestão, pautada em princípios mais democráticos e cooperativos.

Um ponto falho da proposta de eleição regulamentada pela Resolução 010/01 é a exclusão das Unidades de Educação Infantil do processo de eleição direta para coordenadores. Mesmo que a estrutura administrativa desses espaços seja diferenciada do resto da rede de escolas, nada justificava que seus coordenadores não fossem escolhidos com a participação da comunidade. Este foi um dos aspectos em que a proposta não avançou, o que nos indica uma contradição existente no interior da mesma gestão.

Além dos aspectos normativos e legais que demarcam as divergências de intenções e concepções existentes entre as duas propostas de democratização escolar pontuadas neste estudo, um outro aspecto já antes mencionado que também nos chama atenção pelo seu caráter inovador e imprescindível para a consolidação de uma nova visão e postura administrativa é a política de incentivo e formação para a participação democrática colocada em prática no SME durante o período de vigência da “Escola Cabana”³⁸. A importância desse tipo de ação está na compreensão que aquela gestão demonstrou acerca do fato de que a cultura autoritária do controle burocrático impregnada na vida de nossas instituições só pode ceder espaço para a cultura da gestão democrática mediante um prolongado e conseqüente trabalho de formação que valorize os atores sociais e escolares como protagonistas dessa construção e problematize a forma como os mesmos incorporam no seu cotidiano a institucionalidade democrática.

³⁸ A ação mais significativa de formação no campo da gestão democrática escolar encampada pelo SME foi o programa de formação continuada de conselheiros escolares desenvolvido pelo projeto “Conselhos Escolares: uma experiência de democratização na Amazônia”, fruto da parceria entre a UNAMA, SEMEC e CME.

Como observa Avritzer (1996, p. 136), “trata-se de perceber que existe um hiato entre a existência formal de instituições e a incorporação da democracia às práticas cotidianas dos agentes políticos”. A longa história da democracia tem nos demonstrado que as mudanças mais substantivas não são alcançadas somente pela via da formalização de direitos e de instituições, mas que estas tendem a se consolidar à medida que tal institucionalidade vai se incorporando no sistema de valores, de crenças e de atitudes dos atores sociais. Portanto, é preciso estar atento para a questão de que existe “uma cultura não-democrática que se entrelaça com a institucionalidade democrática” (ib. idem), de forma que, ao lado da formalização de direitos deve estar a determinação para enfrentar o desafio da mudança cultural, e isso não acontece na espontaneidade. Uma vez que os sujeitos incorporem os novos valores democráticos, mesmo que as conquistas sejam retiradas, estes, com certeza, encontrarão motivos para recuperá-las. O que se pode afirmar que o contrário também seja verdadeiro. No nosso ponto de vista, é exatamente este o desafio que se vive atualmente no SME diante da nova reconfiguração do poder municipal, assunto da última sessão deste Capítulo.

5. Perspectivas atuais

Com as eleições municipais de 2004, houve nova composição do governo municipal, desta vez o candidato do Partido Trabalhista Brasileiro (PDT) foi o vitorioso. Eleito em segundo turno, o então Senador Duciomar Costa, do PTB, venceu a Senadora Ana Júlia Carepa, do PT, com 57% dos votos válidos. Vale registrar que Duciomar Costa já havia disputado a eleição de 2000 com o prefeito reeleito Edmilson Rodrigues (PT).

Se uma eleição pode ser considerada como um momento de julgamento pela população dos projetos políticos em disputa, então, pode-se concluir que o projeto do Partido dos Trabalhadores foi reprovado pela população belenense. Entretanto, levando-se em conta

que ainda é muito presente na cultura política brasileira a utilização de práticas eleitoreiras que vão desde a distribuição de variados tipos de “ajuda”, principalmente, à população de baixa renda até a explícita compra de votos, não se pode afirmar até que ponto os resultados eleitorais, em geral, podem ser interpretados como um juízo dos cidadãos acerca da questão política ou decorrem da influência de atitudes assistencialistas utilizadas como arma eleitoral por parte de alguns políticos.

De qualquer maneira, as duas hipóteses devem ser consideradas com a mesma seriedade. A primeira porque sugere a necessidade de autocrítica do grupo político vencido para identificar as suas fraquezas e limitações e assim poder reformular e aperfeiçoar as suas propostas e práticas com base na experiência. A segunda, porque num momento que se fala de um possível amadurecimento da sociedade brasileira em relação à democracia, a persistência de práticas eleitoreiras é algo que acusa que as carências de condições básicas de vida da população ainda são fatores que podem servir como objeto de manipulação para angariar votos e, assim, contribuir para despolitizar o processo eleitoral.

Juntamente com a mudança de governo em 2005, também ocorreu a mudança de orientação político-ideológica no âmbito da gestão municipal, em que a questão democrática perdeu sua relevância como princípio administrativo. No campo das políticas públicas em geral — e da educação em particular — essa mudança irá se repercutir na reconfiguração dos princípios estratégicos e das diretrizes norteadoras dos novos projetos em ação.

Diferentemente do que ocorreu com os dois governos anteriores que, no momento inicial dos seus mandatos, tornaram público através das suas mensagens à Câmara Municipal os seus projetos de gestão para a cidade, contendo a expressão de suas concepções e crenças políticas e ideológicas, objetivos e diretrizes estratégicas de ação em todas as áreas estruturais e sociais, o prefeito Duciomar Costa não apresentou um projeto de governo definido.

A primeira mensagem do atual prefeito à Câmara Municipal de Belém, datada de 15 de fevereiro de 2006, e onde se buscou os dados para fundamentar esta seção, consiste, primeiramente, em apresentar um juízo bastante negativo da gestão de seu antecessor, redigido num tom agressivo e, em alguns momentos, antiético. Posteriormente, em relatar as obras executadas pela Prefeitura no decorrer de seu primeiro ano de exercício no comando do governo municipal.

Sem apresentar dados concretos e referências comprobatórias, o prefeito afirma ter encontrado “dívidas em todas as áreas e ausência de documentos importantes para a continuidade de ações básicas e rotineiras do município” (BELÉM, 2005, p. 9). Assim como afirma ter recebido do governo anterior “uma terra arrasada” e promete expor “as mazelas” para que “sirvam de lição” (idem, p. 8). Ressaltando as dificuldades enfrentadas pelo seu governo para “colocar a casa em ordem” e poder dar consecução às suas obras, Duciomar Costa, diz que tais dificuldades “deverão servir de lição a todos os que insistem em alimentar as esperanças do povo, sem a competência e o verdadeiro sentimento das causas sociais, para que, verdadeiramente, as mudanças aconteçam”. (idem, p. 8)

Especificamente na área educacional, o prefeito diz ter encontrado os prédios escolares numa situação “caótica”, um notório déficit educacional, principalmente na educação infantil (segundo o prefeito, calculado em 56% em 2004), e uma situação de “descrédito total da educação municipal”. Declara, que o que o deixava profundamente triste era “ver que as mães só estavam matriculando seus filhos naquelas escolas por não terem outra opção, por pura necessidade”. (idem p. 15)

Para enfrentar tal situação, o prefeito relata que foram tomadas as seguintes medidas no ano de 2005: reforma de 30 unidades de educação infantil; determinação de construção de mais três escolas nas ilhas de Belém, orçadas em R\$ 448 mil; revitalização do Centro de Referência em Educação Ambiental Escola Bosque Professor Eidorfe Moreira, orçada em R\$

270 mil; distribuição de uniformes escolares para 50 mil alunos da Rede Pública Municipal; implantação de 30 laboratórios de informática nas escolas municipais.

No entanto, não revela que a implantação de tais laboratórios é resultado de convênios com o governo federal através de projetos como o PRÓ-JOVEM e com o Ministério da Ciência e Tecnologia.

A política educacional da atual gestão municipal encontra-se estruturada em três eixos norteadores: Expansão da Educação Infantil, Formação Continuada dos Professores e Educação para o Desenvolvimento Sustentável.

O primeiro eixo tem como meta diminuir o déficit de atendimento da educação infantil até 2009 para 20, 82%.

O segundo objetiva desenvolver um Programa de Formação Continuada de professores do ensino fundamental, denominado “Elaborando Conhecimento para Aprender a Reconstruí-lo” (ECOAR), com vistas a melhorar os indicadores de avaliação de qualidade da educação municipal e promover cursos permanentes na área de informática educativa para os professores através do Núcleo de Informática Educativa - NIED. Em 2005, participaram do projeto ECOAR 30 das 59 escolas da rede municipal, somando um número de 418 professores atendidos. (idem, p. 27).

O terceiro prevê o resgate da proposta de Subsistema de Educação para o Desenvolvimento Sustentável, regulamentado pelo Decreto Municipal nº. 29.205/96 e composto de três unidades especiais de educação (Escola Bosque, em Outeiro; Liceu Mestre Raimundo Cardoso, em Icoaraci e a Escola Parque Amazônia, na Terra Firme) e um Liceu de Artes e Ofícios no Bairro do Guamá. A proposta de subsistema tem como diretrizes essenciais: a profissionalização voltada à permanência de trabalhar e produzir; inserção comunitária com fomento na qualidade formal e política; inserção cultural; união do saber

pensar com o saber fazer; inserção econômica para garantir a necessária implicação com a vida das pessoas e da comunidade. (idem, p. 27)

No que concerne ao segundo e terceiro eixos da política educacional da gestão de Duciomar Costa, percebemos uma estreita semelhança com as diretrizes do projeto educativo experienciado anteriormente na gestão do prefeito Hélio Gueiros. Provavelmente, tal semelhança decorra do fato da Secretaria Municipal de Educação encontrar-se sob o comando da Professora Terezinha de Moraes Gueiros, que exerceu a mesma função no período anterior (1993-1996) e, portanto, ter como objetivo o resgate das ações desarticuladas no momento de ascensão de um outro projeto de governo.

Uma visão panorâmica da atual política educacional mostra que a questão da democratização da gestão escolar não consta nem como eixo de ação nem como preocupação dos gestores do momento. Nenhuma referência é feita aos procedimentos e/ou instâncias de gestão democrática ou de autonomia da escola discutidas anteriormente, com exceção da eleição de dirigentes escolares.

Com relação a este ponto específico, a direção da SEMEC decidiu revogar a Resolução 010/2001, com a justificativa de que as orientações contidas na mesma contrariavam a Legislação Maior do Sistema. Em substituição, baixou a Portaria nº. 1.563/2005, de 06 de dezembro de 2005, que na sua totalidade recupera as mesmas orientações da Portaria Complementar nº. 762/96. A SEMEC argumenta que a base legal de sua atitude se encontra no Art. 21 da Lei 7.722/94.

Dentre as regras orientadas pela Portaria nº. 1.563/05, constam:

- Retomada do processo seletivo para habilitar os candidatos ao processo eletivo;
- Habilitação realizada com base na análise de projeto pedagógico próprio, por uma comissão avaliadora composta de representantes da SEMEC, CME, SINTEPP e docentes de IES;

- Exigência de experiência docente de no mínimo dois anos para o exercício da função de direção;
- Restrição do direito de candidatura somente a pedagogos ou licenciados com especialização em gestão escolar;
- Coordenação do processo eleitoral na escola por comissão indicada pelo conselho escolar;
- Quórum mínimo de 50% mais um do colégio eleitoral. Na insuficiência de quórum, o diretor/diretora será nomeado livremente pelo Secretário(a) Municipal de Educação;
- Exigência de, no mínimo, dois candidatos por escola, caso contrário o procedimento é o mesmo anterior;
- Candidato deverá estar lotado no último ano na mesma escola a que concorre;
- O direito de voto é garantido aos servidores da SEMEC, em exercício na escola; a um dos pais dos alunos ou responsável e; aos discentes com idade a partir de 16 anos;
- Realização do pleito eleitoral com calendário único para todas as escolas da Rede;
- Mandato de três anos com direito à recondução;

Além dos itens acima relacionados, a Portaria definiu ainda o calendário eleitoral de todas as escolas, com exceção daquelas onde o diretor/diretora ainda não havia concluído seu mandato e das que se encontravam em processo de intervenção administrativa. As datas de realização do processo seletivo/eletivo foram assim especificadas:

- Período de inscrição dos candidatos e entrega do projeto pedagógico próprio: 12 a 15 de dezembro de 2005;
- Análise dos projetos e emissão de pareceres pela comissão avaliadora: 19 a 26 de dezembro de 2005;
- Divulgação dos resultados do processo de habilitação: 27 de dezembro de 2005;
- Indicação da Comissão eleitoral: 28 de dezembro de 2005;

- Período de Campanha Eleitoral: 27 de dezembro de 2005 a 02 de janeiro de 2006;
- Eleição na escola: 04 de janeiro de 2006;
- Apuração: 05 e 06 de janeiro de 2006;
- Divulgação dos resultados: 09 de janeiro de 2006.

Como evidenciam as datas acima, o processo eleitoral para o preenchimento do cargo de direção das escolas municipais no ano de 2006 foi programado num período extremamente delicado para as escolas. Pois, o mês de dezembro pelo fato de coincidir com o período de conclusão do ano letivo é, geralmente, caracterizado pelo acúmulo de atividades por docentes, diretores e coordenadores pedagógicos tais como: realização de conselhos ciclos, preenchimento de fichas de avaliação individual dos alunos, entrega de relatórios de atividades letivas, confraternização de servidores, programações culturais e festivas de finalização do ano letivo envolvendo alunos e comunidades, entre outras. Sem contar que a proximidade de festas como o Natal e o Ano Novo levam a maioria das pessoas a canalizar suas atenções para os seus núcleos familiares, servindo, assim, para dispersar outras mobilizações de caráter profissional que fuja da rotina listada.

Portanto, não é difícil supor que tal processo tenha ocorrido de forma atropelada e dispersa. O que leva aos seguintes questionamentos: o real interesse da SEMEC era de viabilizar ou dificultar tal processo? Por que então a opção por um período tão inviável? Além das medidas restritivas tomadas pela Portaria nº. 1.563/05, esta não foi mais uma forma da SEMEC retomar o controle sobre a escolha dos diretores\diretoras escolares?

Tais procedimentos assumidos pelo Executivo Municipal reforçam mais uma vez algumas idéias que vimos discutindo ao longo deste trabalho. Primeiro, de que as diferentes propostas de eleição de diretores/diretoras colocadas em ação no Sistema Municipal de Ensino foram estabelecidas em estreita conexão com os programas governamentais e projetos educacionais em ação no âmbito da gestão pública do município; segundo, de que por isso

mesmo este processo tem sido marcado ora por avanços ora por retrocessos, conforme a envergadura mais ou menos democrática do projeto de governo vigente; terceiro, de que a democracia pode não ter cor partidária, mas a forma como cada grupo político a concebe e a coloca em prática se repercute, fatalmente, em maneiras mais ou menos participativas e democráticas de ordenamento da gestão das políticas públicas; quarto, de que a eleição direta de diretores representa para os governos de envergadura mais burocrática e autoritária o medo de perder as rédeas do processo e diminuir o seu controle sobre a direção da escola.

Um fato que parece bastante notório é que algumas inovações político-pedagógicas propostas pela gestão do prefeito Edmilson Rodrigues foram prejudicadas pela falta de agilidade ou prioridade do governo em viabilizar a alteração da Lei 7.722/94, atitude imprescindível para consolidar no plano das orientações as mudanças processadas no ordenamento conceitual e estrutural da educação municipal.

Nesse sentido, é procedente interrogar-se sobre as seguintes questões: Até que ponto estas inovações foram incorporadas pelos atores educacionais e pela cultura administrativa da escola? Qual a relevância que teve e/ou que tem para a comunidade escolar a garantia do direito de eleger seus dirigentes? Em que medida a institucionalidade democrática foi incorporada pelo cotidiano da escola? Os atores educacionais encontram motivos suficientes para lutar por elas?

Enfim, estas são questões que fazem toda a diferença quando reflete-se sobre as perspectivas que se apontam tanto para a prática da eleição de dirigentes escolares no sistema educacional, quanto para outros aspectos mais amplos do processo de democratização da educação municipal e da sociedade como um todo.

APROXIMAÇÕES CONCLUSIVAS

A intenção deste estudo foi realizar uma investigação sobre o processo de institucionalização da eleição de dirigentes escolares no Sistema Municipal Ensino como dimensão dos programas governamentais e projetos educacionais engendrados pelos governos municipais vigentes na cidade de Belém, no período de 1993 a 2006. O objetivo foi identificar e analisar os avanços, retrocessos e perspectivas atuais deste processo a partir de um olhar sob o “plano das orientações para a ação organizacional”.

Para dar consecução a este objetivo, apresentou-se como necessário enquadrar o objeto de pesquisa dentro de um referencial teórico abrangente sobre os temas da democracia e gestão democrática da educação. Nesse sentido, buscamos resgatar na história da democracia moderna aspectos importantes das duas categorias fundamentais para esta discussão: representação e participação política.

Com base na pesquisa bibliográfica identificou-se os diferentes significados que essas categorias assumiram ao longo dos tempos, desde a ascendência da democracia liberal no século XVIII como regime político hegemônico até as lutas empreendidas pelos países do Norte europeu, como Portugal e Espanha, e da América Latina pela derrubada dos regimes autoritários nos anos 70 e 80. Neste contexto, tais categorias começaram a ganhar novos significados a partir de conceitos mais críticos de democracia e de cidadania, construídos tanto pelas revoluções socialistas, quanto pelos novos movimentos sociais que começaram a entrar em cena.

No Brasil, os novos movimentos sociais surgidos ou ressurgidos nos fins dos anos 70 e início dos 80 reivindicavam, além do fim da derrubada da ditadura militar instalada em 1964, o fim do veto aos direitos interrompidos por quase 20 anos, entre os quais: o restabelecimento de eleições livres e diretas para todos os níveis de governo, o restabelecimento dos direitos civis fundamentais, a melhoria de qualidade de vida, a reforma

agrária, a distribuição eqüitativa de renda, e a democratização do acesso a políticas sociais básicas.

Para esses novos personagens não era o bastante eleger governantes, que legitimados pelo voto popular passassem a decidir autoritariamente em nome do povo. O tipo de democracia reivindicado era a democracia que assegurasse à sociedade civil o direito de interferir nos processo de planejamento e gestão das políticas públicas e no controle social do Estado. Uma democracia que favorecesse o que Teixeira (2003) designa por participação cidadã.

Embora o processo de redemocratização ocorrido no Brasil não tenha assumido todo esse caráter revolucionário, como desejavam os movimentos mais críticos, a transição democrática “negociada” entre os setores oposicionistas e os representantes do regime militar serviu para ampliar os canais de participação política e social da sociedade civil. O marco de institucionalização da nova cidadania brasileira foi a Constituição Federal, promulgada em 1988. Com ela nasce uma nova institucionalidade democrática no país.

Na esteira deste processo, os movimentos educacionais também passaram a disputar outros sentidos de democratização educacional, inclusive no campo da gestão escolar. Desse período data a consagração da gestão democrática como princípio de organização do ensino público nacional. A partir desse imperativo, decretado pela Constituição de 1988 e reafirmado pela Lei 9.9394 de 1996 (LDB), começaram ser instituídos nos sistemas de ensino vários instrumentos e mecanismos de gestão democrática da educação tais como Conselhos de Educação de caráter deliberativo, consultivo, normativo e fiscalizador; Conselhos Escolares constituídos com a participação da comunidade escolar; Projetos Pedagógicos mais autônomos; formas mais democráticas de escolha de dirigentes escolares, inclusive a eleição direta.

Todo esse processo deu origem a uma vasta produção literária sobre a questão da democratização política, social e escolar e da eleição de diretores no Brasil, as quais procurou-se resgatar, nas suas referências mais significativas, de forma a subsidiar as reflexões e análises desenvolvidas acerca da institucionalização deste procedimento no sistema de ensino local.

A partir da análise documental desenvolvida, tentou-se caracterizar e analisar a origem e desenvolvimento do processo de institucionalização da eleição de diretores em Belém como parte dos programas governamentais e projetos educacionais gestados pelos prefeitos Hélio Gueiros do PFL (1993-1996) e Edmilson Rodrigues do PT (1997-2004). As análises realizadas se pautaram num extenso *corpus* documental produzido e publicado pelas referidas administrações, do qual se procurou abstrair o sentido de democracia e gestão democrática educacional e escolar que fundamentaram as propostas e ações governamentais.

Com base nos dados documentais pesquisados, conclui-se os que as orientações político-ideológicas das citadas gestões são radicalmente divergentes, o que deu origem a projetos governamentais e educacionais também opostos, em termos de princípios, diretrizes e objetivos. De um lado, temos a educação assumida como “principal estratégia do desenvolvimento humano moderno”, como “elemento de competitividade produtiva” e “possibilidade de ingresso na modernidade”. De outro, uma educação que se diz “sintonizada com os anseios das classes populares” e pautada nos princípios de “inclusão social”, “construção da cidadania crítica”, “promoção da democracia econômica, social, cultural e política entre os cidadãos” e “na valorização da cultura local”.

Como desdobramento das divergências de concepções político-pedagógicas, a questão da democratização da educação nos aspectos do acesso, qualidade e gestão, também, foram encaradas de maneira diferenciada. Quando comparamos os números registrados pelos dois governos em termos de abertura de vagas (sobretudo na educação infantil), de ampliação de

equipamentos escolares, de índices de evasão e repetência escolar essas diferenças ficam ainda mais evidentes.

No que tange a política de gestão educacional, as divergências logo se evidenciam quando compara-se a forma como cada projeto educativo foi construído. No governo de Hélio Gueiros, o projeto educacional apresentado à rede municipal de ensino no início de seu mandato já trouxe definidas as diretrizes e linhas-mestras das ações a serem implementadas, a partir das necessidades e convicções dos dirigentes, sem nenhuma interlocução com os atores educacionais aos quais a proposta se dirigia. Isto evidencia, portanto, o caráter diretivo burocrático e centralizador do modelo de gestão educacional adotado por aquela administração.

No governo de Edmilson Rodrigues, identifica-se uma proposta diferenciada de gestão, pautada nos princípios da participação popular, democratização da relação Estado e sociedade e do controle social do Estado. Como desdobramento destes princípios, vivenciou-se no SME, entre os anos de 1997 e 2004, um amplo processo de planejamento participativo da política educacional, realizado através de Fóruns, Conferências, Congressos de caráter consultivo e deliberativo, onde os segmentos escolares e sociais foram chamados a participar diretamente da discussão sobre os problemas da educação municipal e a intervir na construção de suas possíveis soluções.

Em termos de política de gestão escolar, embora nas duas gestões se propalasse a autonomia da escola e gestão participativa, o modo como esses princípios foram operacionalizados no plano das instruções oficiais e normativas do sistema educacional demarca a oposição existente entre as concepções de democracia e gestão democrática das propostas estabelecidas.

A Lei 7.722, que institui o SME de Belém, foi o primeiro instrumento legal que normatizou o funcionamento de conselhos escolares e a escolha de diretores\diretoras no

âmbito da rede municipal de ensino. As regras instituídas pela Lei restringiam enormemente a participação da comunidade escolar através dos vetos parciais ou totais impostos ao voto das categorias de alunos, pais e sociedade civil organizada no processo de escolha de representantes. No que abrange especificamente à eleição de diretores, à Lei delegou à SEMEC poderes para detalhar os procedimentos de seleção técnica e eleição dos candidatos através de instrumento legal próprio. Imbuída desse poder, a Secretaria baixou regras complementares ao processo seletivo/eletivo através da Portaria nº. 762/96, na qual procurou assegurar o controle do órgão executivo sobre tal processo, deixando uma margem mínima de autonomia para que a escola pudesse escolher o projeto de gestão mais adequado a sua realidade e necessidade.

Em 1997, integrando o conjunto de temas discutido no processo de planejamento participativo da política educacional, as orientações normativas para a gestão democrática da escola foram revistas e modificadas, dando origem a novos instrumentos legais (Portarias nº. 523/99 e nº. 716/99 da SEMEC e Resoluções 006/01 e 010/01 do CME) através dos quais se derrubou os vetos ao voto das categorias excluídas, decidiu-se pela instituição de novos procedimentos eleitorais para conselhos e dirigentes escolares, afirmou-se o conselho escolar como órgão máximo de gestão da escola e como principal coordenador do processo de eleição direta de diretores, garantiu-se o direito de candidatura a todos os docentes licenciados e efetivos da SEMEC, assim como ampliou-se as atribuições e competências administrativas do diretor, dando maior ênfase ao caráter político-pedagógico de sua função, sem perder de vista o princípio colegiado e participativo da gestão escolar.

Apesar de ter modificado substancialmente as orientações legais do sistema para a prática da gestão democrática nas escolas e de ter assumido a eleição direta de diretores como um vetor indispensável (não exclusivo) da conquista da democratização da escola, assim como ter diminuído significativamente o controle legal da SEMEC sobre a gestão escolar, as

iniciativas do governo Edmilson Rodrigues não foram incluídas como dispositivos legais dentro da Lei do sistema, em função do Anteprojeto de Alteração da Lei 7.722 não ter sido encaminhado em tempo hábil. Assim, as mudanças estruturais e conceituais da educação municipal processadas naquela gestão acabaram sendo prejudicadas pela fragilidade do seu peso legal.

Em 2005, quando houve a renovação do governo municipal e juntamente a reorientação dos princípios e diretrizes da política educacional, as regras de eleição direta de diretores foram revogadas por uma nova Portaria Complementar da SEMEC (Portaria nº. 1.563/2005) onde a atual gestão resgata os mesmos procedimentos estabelecidos em 1994 e 1996. Assim, vê-se retornar o processo técnico-seletivo controlado pela SEMEC, os vetos ao voto de pais, alunos e comunidade organizada, a exclusividade do cargo aos pedagogos ou especialistas em gestão escolar, entre outras restrições especificadas anteriormente, ou seja, citando um dito popular: “volta tudo como dantes no quartel de Abrantes”.

Analisando o percurso polêmico da institucionalização da eleição de dirigentes escolares no Sistema Municipal de Ensino de Belém, é pertinente reapresentar algumas considerações conclusivas já mencionadas no corpo desta dissertação: primeiro, de que as diferentes propostas de eleição de diretores/diretoras colocadas em ação no Sistema Municipal de Ensino foram estabelecidas em estreita conexão com a lógica político-administrativa contida nos programas governamentais e projetos educacionais gestados no âmbito da gestão pública do município no período delimitado; segundo, de que por isso mesmo este processo tem sido marcado ora por avanços ora por retrocessos, conforme a envergadura mais ou menos democrática do projeto de governo vigente; terceiro, de que a democracia pode não ter cor partidária, mas a forma como cada grupo político a concebe e a coloca em prática se repercute fatalmente em maneiras mais ou menos participativas e democráticas de ordenamento da gestão educacional e da gestão da escola; quarto, de que a eleição direta de

diretores representa para os governos de envergadura mais burocrática e autoritária o medo de perder as rédeas do processo e diminuir o seu controle sobre a direção da escola; quinto, de que enquanto a institucionalidade democrática não for internalizada pelo cotidiano dos sujeitos que constroem a escola no seu dia-a-dia, as chamadas “conquistas democráticas” mais facilmente serão retiradas, conforme a orientação dos governantes da “hora”.

Sem a intenção de encerrar completamente o debate aqui desenvolvido, ao contrário, espera-se ter apresentado algumas perspectivas para novos enfoques, que devem ser entendidas processualmente, dentro da dinâmica democrática, que, assim como o trabalho procura fazer emergir, não é algo acabado, definido e pronto, posto que a democracia é uma construção permanente, que atinge os mais diversos matizes ideológicos, com idas e vindas, recuos e avanços, mesmo que princípios, concepções, perspectivas e horizontes sejam distintos e com diferentes prioridades.

O certo é que não há como ficar imune a tais movimentos, o sentido é de tornar-se ator, envolver-se comprometidamente com a democracia e cultivar o princípio ético de incluir todos e todas. Este é o objetivo a se perseguir.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARROYO, Miguel. Experiências de inovação educativa: o currículo na prática da escola. *In* MOREIRA, Antonio Flávio B. (org.). **Currículo: políticas e práticas**. 5 ed. Campinas, SP: Papyrus, 2002. (coleção magistério: formação e trabalho pedagógico).

AVRITZER, Leonardo. **A moralidade da democracia**. São Paulo: Perspectiva; Belo Horizonte: editora da UFMG, 1996 (coleção debates; 272).

AZEVEDO, José Clovis de. Estado, planejamento e democratização da educação. *In* SOUZA, Donald de; FARIA, Lia Ciomar Macedo (orgs.). **Desafios da Educação Municipal**. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

BASTOS, João Batista (org.). **Gestão Democrática**. Rio de Janeiro: DP&A: SEPE, 2002, 3 ed. (coleção o sentido da escola).

BELÉM, Prefeitura Municipal de Belém. **Mensagem à Câmara Municipal**. Belém: PMB, 1993.

BELÉM, Câmara Municipal de Belém. **Processo 301/1994**: Projeto de Lei 7.722/94. Belém, 1994.

BELÉM, Prefeitura Municipal de Belém. **Lei nº. 7.722/94**. Belém: PMB, 1994.

BELÉM, Prefeitura Municipal de Belém. **Mensagem à Câmara Municipal**. Belém: PMB, 1994.

BELÉM, Prefeitura Municipal de Belém. **Mensagem à Câmara Municipal**. Belém: PMB, 1995.

BELÉM, Prefeitura Municipal de Belém. **Mensagem à Câmara Municipal**. Belém: PMB, 1996.

BELÉM, Prefeitura Municipal de Belém/SEGEP. **Anuário Estatístico do Município de Belém**. SEGEP, 1999.

BELÉM, Prefeitura Municipal de Belém. **Mensagem à Câmara Municipal**: relatório de atividades 1997-2000. Belém: PMB, 2001.

BELÉM, Prefeitura Municipal de Belém. **Mensagem à Câmara Municipal**. Belém: PMB, 2002.

BELÉM, Prefeitura Municipal de Belém. **Mensagem à Câmara Municipal**. Belém: PMB, 2004.

BELÉM, Câmara Municipal de Belém. **Processo 202/2004**: Dispõe sobre o Plano Municipal de Belém. Belém, 2004.

BELÉM, Prefeitura Municipal de Belém. **Mensagem à Câmara Municipal**. Belém: PMB, 2006.

BENEVIDES, Maria Vitória de Mesquita. **A cidadania ativa**: referendo, plebiscito e iniciativa popular. São Paulo: Editora Ática 1996

BOAVENTURA, Edivaldo. O município e a educação. *In* BOAVENTURA, Edivaldo (org.) **Políticas municipais de educação**. Salvador: Editora da Universidade Federal da Bahia, 1996.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. 4ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

BOBBIO, Norberto. **Qual Socialismo?** debate sobre uma alternativa. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

BOGDAN, Roberto C.; BIKLEN, Sari Knopp. **Investigação Qualitativa em Educação**: uma introdução à teoria e aos seus métodos. Portugal: Porto Editora Porto, 1994.

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; Lívia Céspedes. 31. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

BRASIL. **Plano diretor da reforma do aparelho do estado**. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995.

CALDERÓN, Adolfo Ignacio; MARIM, Vlademir. Participação popular: a escola como alvo do terceiro setor. *In* SOUZA, Donaldo Bello de; FARIA, Lia Ciomar Macedo (orgs.). **Desafios da Educação Municipal**. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

CHAUÍ, Marilena. **Cultura e Democracia**. 10 ed. São Paulo: Cortez, 2003.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**, o longo caminho. 4 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

CHIZOTTI, Antonio. **Pesquisa em ciências humanas e sociais**. São Paulo: Cortez, 1995.

CONED. **IV Congresso Nacional de Educação**. São Paulo, 2002.

CONGRESSO GERAL DA CIDADE. **Documento-base**. Belém, 2001.

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

CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. **Anteprojeto de Alteração da Lei. 7.722/94**. Belém, 2004.

CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. **Construindo a qualidade social da educação em Belém**. Belém, 2004.

DAGNINO, Evelina (org.). **Sociedade civil e espaço público no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. cap. 1 e 8

DOURADO, Luiz Fernandez. A escolha dos dirigentes escolares: políticas e gestão da educação no Brasil. *In* FERREIRA, Naura Syria Carapeto (org.). **Gestão Democrática da Educação**: atuais tendências, novos desafios. São Paulo: Cortez, 2000.

DOURADO, Luiz Fernandes (org.). **Gestão escolar democrática**: a perspectiva dos dirigentes escolares na rede municipal de ensino de Goiânia-GO. Goiânia: Alternativa, 2003.

FIORI, José Luís. **O vôo da coruja**: para reler o desenvolvimentismo brasileiro. Rio de Janeiro: Record, 2003.

FISCHER, Tânia (org.). **Gestão do desenvolvimento e poderes locais**: marcos teóricos e avaliação. Salvador-BA: Casa da Qualidade, 2002.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do Oprimido**. 27 ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

FRENTE BELÉM POPULAR. **Programa de Governo 2001-2004**. Belém, 2000.

GARCIA, Walter. **Administração educacional em crise**. 2 ed. (rev. e amp.). São Paulo: Cortez: 2001. (coleção questões da nossa época).

GENRO, Tarso. Crise democrática e democracia direta. *In* GENRO, Tarso. **Democracia e política**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2003.

GHANEM, Elie. **Educação Escolar e democracia no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica/Ação Educativa, 2004.

GONH, Maria da Glória. **Movimentos Sociais e Educação**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 1994. (coleção questões da nossa época; v. 5).

HORA, Dinair Leal da. **Gestão democrática na escola**: artes e ofícios da participação coletiva. 2 ed., Campinas-SP: Papyrus, 1997. (coleção magistério: formação e trabalho pedagógico).

LAURELL, Asa Cristina. Avançando em direção ao passado: a política social do neoliberalismo. *In* Laurell, Asa Cristina. **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. São Paulo: Cortez, 2002.

LIMA, Licínio C. Modelos organizacionais de escola: perspectivas analíticas, teorias administrativas e o estudo da ação. *In* MACHADO, Lourdes Marcelino; FERREIRA, Naura Syria Carapeto. (orgs.). **Política e gestão da educação: dois olhares**. Rio de Janeiro: DP&A, 2002. (Biblioteca ANPAE).

LIMA, Licínio C. **A escola como organização educativa: uma abordagem sociológica**. São Paulo: Cortez, 2001.

LOSURDO, Domenico. **Democracia ou bonapartismo: triunfo e decadência do sufrágio universal**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ; São Paulo: Editora Unesp, 2004.

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli E. D. A. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU, 1986.

MAGALHÃES, Inês; BARRETO, Luiz; TREVAS, Vicente. (orgs.). **Governo e cidadania: balanços e reflexões sobre o modo petista de governar**. São Paulo: Editora Perseu Abramo, 2002.

MEDONÇA, Erasto Fortes. Estado patrimonial e gestão democrática do Ensino Público no Brasil. **Educação & Sociedade**, Campinas-SP, v. 22, n. 75, p. 84-108, ago. 2001.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. A gestão democrática da Educação no contexto da reforma do Estado. *In* FERREIRA, Naura Syria Carapeto; AGUIAR, Márcia Angela de S. **Gestão da Educação: impasses, perspectivas e compromissos**. São Paulo: Cortez, 2001.

OLIVEIRA, Romualdo Portela. Reformas educativas no Brasil na década de 90. *In* CATANI, Afrânio Mendes. **Reformas Educacionais em Portugal e no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 2000.

PÁDUA, Elizabete Matallo Marchesini de. **Metodologia da pesquisa: abordagem teórico-prática**. 7 ed. Capinas/SP: Papyrus, 2000.

PARO, Vitor Henrique. Eleição de diretores de escolas públicas: avanços e limites da prática. *In* PARO, Vitor Henrique. **Escritos sobre Educação**. São Paulo: Xamã, 2001.

PARO, Vitor Henrique. **Eleição de diretores**: a escola pública experimenta a democracia. Campinas: Papirus, 1996.

PARO, Vitor Henrique. **Administração escolar**: introdução crítica. 5 ed. São Paulo: Cortez: Editora Autores Associados, 1991.

PEREIRA, Potyara A. P. Estado, regulação social e controle democrático. *In* BRAVO, Maria Inês Souza e PEREIRA, Poityara A. P. **Política Social e Democracia**. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2002.

PERONI, Vera. **Política Educacional e papel do Estado**: no Brasil dos anos 90. São Paulo: Xamã, 2003.

PINTO, José Marcelino de Rezende. Financiamento da educação no Brasil: um balanço do Governo FHC (1995-2002). **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 108-135, set, 2000.

PONTUAL, Pedro; SILVA, Carla Cecília R. Almeida. Participação popular nos governos petistas: trajetórias, mecanismos e caráter. *In* MAGALHÃES, Inês; BARRETO, Luiz; TREVAS, Vicente. (orgs.). **Governo e cidadania**: balanços e reflexões sobre o modo petista de governar. São Paulo: Editora Perseu Abramo, 2002.

RODRIGUES, Edmilson; ARAÚJO, Luiz; NOVAES, Jurandir. **O Congresso da cidade**: construindo o poder popular. Belém: Labor Editorial: 2002.

RODRIGUES, Edmilson. **Luzes na Floresta**: a experiência democrática e popular em Belém (1997-2000). Belém, 2001.

ROQUE, Carlos. **História Geral de Belém e do Grão Pará**. Belém: Distribel, 2002.

SADER, Eder. **Quando novos personagens entraram em cena**: experiências e lutas dos trabalhadores da grande São Paulo, 1970-1980. 2 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

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

SANTOS, Boaventura de Souza; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. *In* SANTOS, Boaventura de Souza (org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. 2 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

SANTOS, Boaventura de Souza (org.). **A Globalização e as ciências sociais**. São Paulo: Cortez, 2002.

SARGES, Maria Helena de Nazaré. **Belém: riquezas produzindo a Belle Époque (1870-1912)**. 2 ed. Belém: Paka-Tatu, 2002. 212 p.

SAVIANI, Demerval. **Pedagogia histórico-crítica: primeiras aproximações**. 6 ed. Campinas-SP: Editora Autores Associados, 1997. (coleção polemicas do nosso tempo).

SEMEC. **Caminhos da Educação**. Belém: Semec, 1993 (Série Planejamento 1).

SEMEC. **Caminhos da Educação**. Belém: Semec, 1996 (Série Planejamento 3).

SEMEC. **Caminhos da Educação**. Belém: Semec, 1996 (Série Planejamento 4).

SEMEC. **Caminhos da Educação**. Belém: Semec, 1996 (Série Planejamento 6).

SEMEC. **Caminhos da Educação**. Belém: Semec, 1996 (Série Documento 1).

SEMEC. **Situação escolar das crianças na cidade de Belém**. Belém: Semec, 1995 (Série Pesquisa: realidade educacional).

SEMEC. **Portaria Complementar n.º. 762/96**. Belém, 1996.

SEMEC. I Fórum de Educação da Rede Municipal de Belém. **Projeto político pedagógico: um olhar que re-signifique a educação Municipal**. Belém, 1997.

SEMEC. I Conferência Municipal de Educação. **Escola Cabana**: dando futuro às crianças. Belém, 1998.

SEMEC. **Portaria nº. 523/99**. Belém, 1999.

SEMEC. **Portarias nº. 716/99**. Belém, 1999.

SEMEC. **Escola Cabana**: construindo uma educação democrática e popular. Caderno de Educação nº.01. Belém, 1999.

SEMEC/CME. I Congresso Municipal de Educação. **Plano Municipal de Educação de Belém**: proposta preliminar. SEMEC/CME, 2003.

SEMEC. **Travessias inclusivas de saberes**: a educação cabana em Belém (1997-2004). Belém, 2004.

SEMEC. Portaria nº. 1.563/05. Belém, 2005.

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

SILVA, Ilse Gomes. **Democracia e participação na reforma do estado**. São Paulo: Cortez, 2003. (coleção questões da nossa época, v. 103).

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.

SOUZA, Orlando Nobre B. de. Educação do campo e poder local na Amazônia: articulações e possibilidades *In* GEMAQUE, Rosana Maria Oliveira e LIMA, Rosângela Novaes (org.). **Políticas públicas educacionais**: o governo Lula em questão. Belém: CEJUP, 2006.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O local e o global**: limites e desafios da participação cidadã. 3 ed. São Paulo: Cortez; Recife : EQUIP; Salvador: UFBA, 2002

TORRES, Carlos Alberto. **Educação e democracia**: a práxis de Paulo Freire em São Paulo-SP. São Paulo: Cortez, 2002.

VALENTE, Ivan. **Plano Nacional de Educação**. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

VIEIRA, Sofia Lerche (coord.). **Eleição de diretores**: o que mudou na escola? Brasília: Editora Plano, 2001.

VIEIRA, Sofia Lerche. **Política educacional em tempos de transição**. Brasília: Editora Plano, 2003.

WERLE, Flávia Obino Corrêa. **Conselhos escolares**: implicações na gestão da escola básica. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

WOLFF, Francis. A invenção da política. *In* NOVAES, Adauto (org.). **A crise do Estado-nação**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

WEFFORT, Francisco (org.). **Os clássicos da política**. Vol. 1, 5 ed. São Paulo: Editora Ática, 1995.

WEFFORT, Francisco. **Por que democracia?** 4 ed. São Paulo: Brasiliense, 1986.

WEFFORT, Francisco. **Qual democracia?** São Paulo: Companhia das Letras, 1992.