



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
CENTRO DE EDUCAÇÃO
PÓS-GRADUAÇÃO: MESTRADO ACADÊMICO EM EDUCAÇÃO**

LINA GLÁUCIA DANTAS ELIAS

O CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO: a participação da sociedade civil e os desafios da representação democrática nas deliberações das políticas educacionais para o município de Belém-Pa.

**Belém/Pará
Marco/2008**



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
CENTRO DE EDUCAÇÃO
PÓS-GRADUAÇÃO: MESTRADO ACADÊMICO EM EDUCAÇÃO**

LINA GLÁUCIA DANTAS ELIAS

O CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO: a participação da sociedade civil e os desafios da representação democrática nas deliberações das políticas educacionais para o município de Belém-Pa.

Dissertação apresentada a Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação do Centro de Educação da Universidade Federal do Pará como requisito parcial à obtenção do título de mestre em educação. Linha de pesquisa: Políticas Públicas Educacionais.

Orientadora: Profa. Dra. Ney Cristina Monteiro de Oliveira

**Belém/Pará
Marco/2008**

Elias, Lina Gláucia Dantas

E422c

O Conselho Municipal de Educação: a participação da sociedade civil e os desafios da representação democrática nas deliberações das políticas educacionais para o município de Belém-Pa / Lina Gláucia Dantas Elias; orientadora Prof^a. Dra. Ney Cristina Monteiro de Oliveira _ Belém, 2008. 184 f.

Dissertação (Mestrado Acadêmico em Educação). Universidade Federal do Pará.

1. Conselhos Municipais de Educação. 2. Controle Social. 3. Sociedade civil. I. Oliveira, Ney.

CDD 370.81115

LINA GLÁUCIA DANTAS ELIAS

O CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO: a participação da sociedade civil e os desafios da representação democrática nas políticas educacionais do município de Belém-Pa.

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Educação do Centro de Educação da Universidade Federal do Pará como exigência parcial, para obtenção do título de Mestre em Educação.

Examinada em ____ / ____ / ____

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Ney Cristina Monteiro de Oliveira
Universidade Federal do Pará
Presidente

Prof. Dr. Salomão Mufarrej. Hage
Universidade Federal do Pará

Prof. Dr. Emmanuel Ribeiro Cunha
Universidade do Estado do Pará

Prof. Dr. Antonio Chizzotti
Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP

Belém / Pará
Marco /2008

Ao amável e solidário Criador do Universo, que ilumina minha caminhada, e me conduz com fé e esperança em direção de ações que empodere as maiorias.

Aos meus pais, Elias e Creuza, que me banharam com seus exemplos de humildade, dignidade, honestidade, determinação e luta constante pelo direito a terem direitos.

Ao meu amor Vitor Martins, por sempre me enamorar apaixonadamente e por fortalece em minha vida, a chama da esperança de construção de uma sociedade de outro tipo.

Aos filhos Gabriela e João, pelo amor incondicional que me dispensaram durante o mestrado e por me fazerem acreditar e buscar sempre uma sociedade mais justa e melhor.

A amiga e irmã Nair Martins (*in memorian*), por ter sido cúmplice desse meu sonho de tornar-me pesquisadora e ter regado nossa convivência com muita luz, ternura, amor e esperança.

AGRADECIMENTOS

À determinada, atenciosa e serena, orientadora Ney Cristina Monteiro de Oliveira que, mesmo tendo inúmeras atribuições como pró-reitora, professora, pesquisadora, mulher e mãe, conduziu a orientação desta dissertação com firmeza, competência, compromisso, ternura e profissionalismo, me formou pesquisadora e colaborou com minha autonomia intelectual;

Ao Prof. Dr. Dirk Osselman que de longe participou deste estudo lendo minuciosamente o estudo realizado e produzindo valiosas contribuições, que auxiliaram na objetividade e clareza da pesquisa;

À instituição que mantenho vínculo de trabalho: Secretaria Municipal de Educação –SEMEC, pela liberação de minhas atividades profissionais, que me permitiu realizar o mestrado;

Aos professores e professoras do Curso de Mestrado pelas interlocuções teóricas estabelecidas nas disciplinas, bem como nos eventos partilhados em especial a Prof^a.Dra. Rosângela Novaes (*in memoriam*), ao Prof. Dr. Orlando Nobre e ao Prof. Dr. Salomão Hage, Prof. Dr. Genilton Rocha e a Prof^a Dra. Rosana Gemaque;

Às funcionárias da Secretaria do Curso de Mestrado pelo apoio, pela alegria, pela simpatia e pela paciência com que fui tratada sempre que as solicitei;

Aos funcionários, técnicos e conselheiros do CME/Belém/Pará, em especial ao Presidente Carlos Sales e a Administradora Márcia Maia, pelo compromisso profissional e atenção manifestada quando da solicitação e disponibilização das documentações, que foram essenciais para a pesquisa;

Aos meus avós paternos e maternos (*in memoriam*), que não tiveram acesso à escolarização básica, mas que lutaram como podiam para oferecê-los aos seus descendentes: meus pais, meus tios, tias, primos e primas, sempre presentes, confiantes e amorosos;

Ao Orlando, Nair (*in memoriam*), Pablo, Vitinho e Igor família que ganhei fruto de minha amorosa união com o Vitor, que sempre me acolheram com grande ternura e respeito, e que depositaram grande confiança e estímulo na conclusão deste trabalho;

Aos meus irmãos (Nélcio, Glauter e Samir), minha irmã (Kátia) que compreenderam minhas ausências em momentos de encontro familiar, me incentivaram e apoiaram carinhosamente durante essa imersão nos estudos me fazendo acreditar que nunca é tarde para sonhar e/ou realizar sonhos;

Aos cunhados(as) (Leila, Jader, Célia, Tadeu (*in memorian*), Linda, Orlando, Simone, Marcos), pelo apoio, amabilidade que dispensaram a mim e minha família, nesse período de intenso envolvimento com os estudos acadêmicos;

Aos meus sobrinhos (as) (Felipe, Nathalia, Neto, Ana, Ian e Sarah), pela alegria, esperança e sonho que vejo refletida através do brilho nos olhos, dos sorrisos, das brincadeiras e na vitalidade infantil e juvenil de vocês, me dando a certeza de que tudo está em movimento e em processo de construção;

Aos sobrinhos (as) (Neto, Carol, Carla e Claudia) por terem sido amáveis, comigo e meus filhos, e para que nunca desistam de construir um hoje e um amanhã mais humanizado, onde todos tenham acesso aos bens sociais, culturais, políticos e econômicos produzidos e que possam viver condignamente;

A todos os meus tios, tias, primos e primas, em especial (Zaíra, Keila, José, Madson, Geanne, Alirio, Tássio, Hélvia, Michella e Marcela), que apesar das muitas dificuldades nunca desistiram de apropriar-se do conhecimento, de lutar, de mudar a sua realidade e, por conseguinte, de como sujeitos construir e reconstruir a nossa história social;

Aos meus colegas de mestrado em especial a Valdir, Guiomar, Joseane, Cristiane, Claudia, Marcus, Sônia Gama e Sônia Souza que de modo mais próximo dividiram comigo a caminhada do Mestrado, compartilhando momentos de descontração e de reflexão;

As incansáveis Oscarina e Cilene, que durante esses dois anos foram meu suporte pessoal, não deixando que nada faltasse em minha casa e cuidando com carinho maternal de meus dois filhos, o que me permitiu ter condições de me ausentar e muitas vezes me isolar para finalizar os estudos acadêmicos, e concluir a pesquisa.

As minhas grandes paixões (Vitor, Gabriela e João), pela paciência, nos momentos de tensão, irritação e ansiedade que vivi, por terem compreendido e apoiado minhas inúmeras ausências e silêncios, por acreditarem e se emocionarem com a pesquisa que sistematizei;

Ao meu pai (Elias) e minha mãe (Creuza), por sempre estarem ao meu lado, me dando forças, torcendo, acreditando e me apoiando incondicionalmente em mais um dos desafios da minha vida, o de concluir essa mestrado acadêmico;

Ao Waldir, amigo e grande incentivador, que colaborou na organização desta pesquisa reproduzindo grande parte dos documentos oficiais utilizados na análise desta pesquisa, com rapidez e zelo;

A todos que de alguma forma sonham e lutam por uma sociedade de outro tipo.

RESUMO

Essa dissertação reflete sobre o papel que os conselhos de educação têm adquirido na gestão do setor educacional como uma alternativa de ampliação da participação da sociedade civil, buscando compreender os limites e as possibilidades que este espaço apresenta e se a relação contribui para a efetivação e ampliação dos direitos de cidadania. Procurou-se sistematizar as experiências de um conselho municipal de educação instituído por um governo progressista, e que se envolveu em um processo gradual de debates, embates e disputas entre a sociedade civil e o poder público que demandaram muitos desafios, entraves e possibilidades de se efetivar, no município de Belém, políticas públicas educacionais que, alicerçados em um movimento mais amplo de superação da cultura hegemônica imposta, propuseram e criaram ações alternativas, em contrapartida à política educacional implementada através do Ministério da Educação no governo de Fernando Henrique Cardoso (1993 a 2002). Assim, procuramos investigar neste estudo, o Conselho Municipal de Educação de Belém/PA, considerando, a participação e o controle social na construção do espaço público nas relações entre o poder público e a sociedade civil, visando compreender as possibilidades e os limites deste no processo de consolidação de ações institucionais “inovadoras” na gestão pública. Tomamos como pressuposto a idéia de que os Conselhos, na intermediação entre Estado e sociedade, traduzem idéias e concepções mais amplas de educação e de sociedade que, em cada momento histórico, influenciam a dinâmica das políticas educacionais em pauta. Desse modo, justifica-se a preocupação relacionada às possibilidades dos conselhos ampliarem o debate de forma mais democrática, acerca do conjunto de mudanças a que vem se submetendo os diversos segmentos sociais, principalmente os mais subalternizados, objetivando contribuir para uma interlocução cada vez maior com os usuários das políticas sociais públicas. A dimensão política da representatividade foi também objeto de reflexão, seja pela necessidade de se avaliar a sua legitimidade e a direção dada às discussões, bem como os limites da representação delegada.

Palavras – chave: Conselhos Municipais de Educação. Participação. Controle Social. Sociedade Civil. Democratização.

ABSTRACT

In this dissertation reflects about the role of educational councils have acquired in the management of the education sector as an alternative to expanding the civil society participation, in order to understand the limits and possibilities that this area presents, and if the relationship contributes to the effectiveness and expansion of citizens' rights. Then, it intended to systematize the experiences of a municipal council of education established by a progressive government, and that involved in a gradual process of debates and disputes between civil society and the government that demanded many challenges, obstacles and possibilities of effectiveness, in the municipality of Belém, educational public politics, based in a broader movement to overcome the hegemonic culture imposed, proposed and created alternative actions, in contrast to the educational politics implemented by the Ministry of Education in the government of Fernando Henrique Cardoso (from 1993 to 2002). Thus, the presented work intended to investigate the Municipal Council of Education of Belém/PA, considering the participation and social control in the construction of public space in relations between the public and civil society, seeking to understand the possibilities and limits of this process of consolidation related to "innovative" institutional actions in public administration. The main idea discussed is that the Councils, in the dialog between the state and society, reflect ideas and broader concepts of education and society which, in each historical moment, influence the dynamics of educational politics in discussion. Thus, it is justified the preoccupation related to the possibilities of the councils expanding the debate in a more democratic way, related to the changes in different social segments, especially the subordinated ones, aiming to contribute to a growing dialogue with users of social public politics. At the same time, the political dimension of representatives was also the object of reflection, by the necessity of evaluating its legitimacy and the direction given to the discussions, as well as the limits of delegated representation.

Key-words: Municipal Councils of Education, Participation, Social Control, Civil Society and Democratization.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANDES – Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior
APAIEPA – Associação de Pais e Alunos Intermunicipal do Estado do Pará
BIRD – Banco Internacional para Reconstrução e o Desenvolvimento
BM – Banco Mundial
CBB – Comissão de Bairros de Belém
CEAL – Coordenadoria de Esporte Arte e Lazer
CEB – Câmara de Educação Básica
CEDENPA – Centro de Estudos e Defesa do Negro do Pará
CEE – Conselho Estadual de Educação
CEPAL – Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina e Caribe
CEs – Conselhos Escolares
CESUPA – Centro de Ensino superior do Pará
CF – Constituição Federal
CINBESA – Companhia de Informática de Belém S/A.
CMCF – Conselho Municipal da Condição Feminina
CME – Conselho Municipal de Educação
CMN – Conselho Municipal do Negro
CNE – Conselho Nacional de Educação
CNTE – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
COMDAC – Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
COED – Coordenadoria de Educação
CUT – Central Única dos Trabalhadores
DABEL – Distrito Administrativo de Belém
DASAC – Distrito Administrativo da Sacramenta
DAGUA – Distrito Administrativo do Guamá
DABEN – Distrito administrativo do Bengui
DAMOS - Distrito Administrativo de Mosqueiro
DAICO – Distrito Administrativo de Icoaraci
DAOUT – Distrito Administrativo de Outeiro
DIEESE - Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos do Pará
ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente

EJA – Educação de Jovens e Adultos
FAE – Fundação de Assistência ao Estudante
FEMECAN - Federação Metropolitana de Centros Comunitários e Associações de Moradores.
FHC – Fernando Henrique Cardoso
FNE – Fórum Nacional de Educação
FNDEP - Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública
FUNDEF – Fundo de Manutenção do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
FUNPAPA – Fundação Papa João XXIII
IDESP – Instituto de Desenvolvimento e Pesquisa do Estado do Pará
LDBEN – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC – Ministério da Educação
MHB – Movimento de Homossexuais de Belém
MOVA – Movimento de Alfabetização
NIED – Núcleo de Informática Educativa
NUSP – Núcleo Setorial de Planejamento
OAB – Ordem dos Advogados do Brasil
OMEP – Organização Mundial de educação Pré-escolar
ONG – Organização Não-Governamental
ONU – Organização das Nações Unidas
OP – Orçamento Participativo
PC do B – Partido Comunista do Brasil
PEC – Projeto de Emenda Constitucional
PMB – Prefeitura Municipal de Belém
PME – Plano Municipal de Educação
PROALFA – Programa de Alfabetização
PT – Partido dos Trabalhadores
RMB – Região Metropolitana de Belém
SBPC – Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência
SEDUC – Secretaria Executiva de Educação
SEMEC – Secretaria Municipal de Educação
SEMAJ – Secretaria Municipal de Assuntos Jurídicos
SINPRO – Sindicato dos Professores Particulares
SINE – Sistema Nacional de Emprego
SINEP – Sindicato das Escolas Particulares

SINTEPP – Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Pará

SIIG – Sistema Integrado de Informações Gerenciais

SEGEF – Secretaria de Gestão e Planejamento Municipal

UEPA – Universidade do Estado do Pará

UFPA - Universidade Federal do Pará

UNAMA – Universidade da Amazônia

UNCME – União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação.

UNDIME – União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação.

UNE – União Nacional dos estudantes

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

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância

UNIPOP – Universidade Popular.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
CAPÍTULO I: A IMPORTÂNCIA DA PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO COMO ESTADO DEMOCRÁTICO.	27
1.1. A concepção de Estado e Sociedade Civil em Gramsci	30
1.2. O papel da participação da sociedade civil no processo democrático	44
1.3. A democratização da sociedade civil e do Estado pelos conselhos gestores	59
CAPÍTULO II: AÇÃO DOS CONSELHOS DE EDUCAÇÃO NOS SISTEMAS DE ENSINO NO BRASIL.	68
2.1. A origem dos Conselhos em movimentos revolucionários	70
2.2. Os conselhos de educação nos sistemas educacionais brasileiros	79
2.3. Os Conselhos de Educação e a redemocratização nos anos de 1980	82
2.4. O Papel sócio-político dos Conselhos: conquistas e contradições	90
CAPÍTULO III: ESTUDO DE CASO: O CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE BELÉM NO PARÁ.	97
3.1. - Contexto político-institucional de Belém no período de 1997 a 2004	99
3.1.1 – Aspectos gerais do município	99
3.1.2 – Aspectos sócio-econômicos	101
3.1.3 - Aspectos políticos-educacionais	102
3.1.4 - Mudanças político-institucional	105
3.1.5 - Alguns documentos do período	107
3.2 - O Conselho Municipal de Educação e o Sistema de Ensino em Belém	112
3.2.1 - Histórico	112
3.2.2 - Estrutura e funcionamento	117
3.2.3 – Funções e atribuições	121
3.2.4 – Normativas para o Sistema Municipal de Ensino	127

3.3 - O CME/Belém e a democratização do sistema de ensino	137
3.3.1 - Mecanismos do fazer democrático nas escolas	137
3.3.2 - O processo de elaboração do Plano Municipal de Educação	144
3.3.3 - Organização e deliberação do Ante-projeto de substituição da Lei 7.722/94	151
CONSIDERAÇÕES FINAIS	163
REFERÊNCIAS	171
ANEXOS	

INTRODUÇÃO

O processo de construção de uma dissertação envolve tempos de indagações, de inquietações, de construções e de desconstruções, que vêm acompanhados de momentos de profunda reflexão, demandando do pesquisador dedicação, disciplina, horas infindas de estudo e isolamento. A construção desta dissertação não foi diferente, pois, envolveu um percurso investigativo que exigiu empreendimento intelectual, físico e emocional.

A investigação surgiu do anseio de estudar os Conselhos Municipais de Educação como possível espaço de participação e controle social da sociedade civil nas deliberações e no acompanhamento das políticas públicas educacionais. Neste sentido, optou-se por realizar este estudo no Conselho Gestor do Sistema Municipal de Belém no período em que estive no comando da administração pública municipal uma coligação de partidos e movimentos de esquerda, *Frente Belém Popular*, que apresentava como proposta a participação popular com controle social sobre o Estado.

A escolha deste objeto de estudo está intimamente vinculada às lembranças de minha vida estudantil, principalmente durante a vivência como estudante secundarista no final da década de 70 e início dos anos 80 do século XX e, posteriormente, como estudante universitária do curso de Pedagogia momentos estes marcados por inquietações.

Foram tempos de ditadura militar e transição democrática, em que gradativamente pude, junto com muitos outros estudantes, envolver-me com leituras de textos marxistas, que despertaram um desejo latente de mais efetivamente poder colaborar na transformação social do Brasil. Desta maneira comecei a participar de movimentos estudantis que lutavam, junto com educadores no Estado do Pará, pelo fim do regime ditatorial militar e pleiteavam a reconstrução da democracia (direitos sociais e políticos).

A opção pela educação decorre desse desejo acima expresso de através da educação formal, construir coletivamente uma ação educativa que levasse a uma sociedade mais justa, com uma distribuição mais equitativa dos bens culturalmente e socialmente produzidos, que pudesse colaborar no processo de formação cidadã do estrato social mais segregado, dos despossuídos¹.

¹ Em função de minha origem social e dos milhões de brasileiros sem acesso à saúde, educação, habitação, saneamento, alimentação e, por conseguinte, sem direitos políticos de livremente manifestar-se e de ter direito a ter direitos, que na perspectiva gramsciana corresponderia aos subalternos.

Esta escolha acima referida tornou possível o desenvolvimento da docência em unidades educativas desde 1982, atividade que até então tenho realizado, o que permitiu compreender a complexidade das questões envolvendo a educação sistematizada, os grandes desafios da docência, o descaso político e social com a escola, as tramas e as falácias oficiais.

Estas vivências práticas na educação fortaleceram os vínculos políticos, tanto nos sindicatos de classes (dos professores e dos urbanitários), quanto no Partido dos Trabalhadores (PT), as aproximações políticas possibilitaram o meu envolvimento e participação nos espaços de debates políticos, onde se planejava, em conjunto com educadores e outros segmentos sociais, ações voltadas a uma proposta de educação pública alternativa que desse conta de um fazer democrático e popular.

Assim, foi possível participar ora diretamente, ora indiretamente, das muitas disputas que foram travadas para que a sociedade civil conquistasse representatividade no poder público² municipal, estadual e federal, inclusive no que se refere à disputa política para Prefeito do Município de Belém em 1996. Neste pleito eleitoral saiu vitorioso o Professor Edmilson Rodrigues, o qual participava de uma aliança nomeada *Frente Belém Popular* constituída por partidos de esquerda (Partido dos Trabalhadores, Partido Socialista do Brasil, Partido Comunista do Brasil) e lideranças de movimentos estudantis, sindicais e de bairro. Este momento foi bastante comemorado, por se considerar a oportunidade de, finalmente poder construir em e para Belém políticas públicas educacionais, cujo princípio balizador fosse à participação democrática, e a inclusão social.

O fato é que gostaria de tornar clara a opção política e ideológica que fiz, cuja construção se deveu ao envolvimento em atividades políticas (militância sindical e partidária) e debates acadêmicos, visando buscar propostas alternativas que pudessem inovar³ a educação pública. Essa opção permitiu a realização de estudos e discussões acerca do currículo; da educação especial; da avaliação; dos processos de leitura e escrita; da educação profissional; da legislação do ensino; e da gestão escolar, o que muito favoreceu, e ainda favorece, minha formação pessoal e profissional.

Enfatizo, pois, que o interesse pelo estudo da temática *O Conselho Municipal de Educação e Políticas Públicas Educacionais*, apesar de ser uma inquietação fruto dessa trajetória de lutas em prol da educação pública, de fato se tornou objeto de investigação

² Cargos públicos na Câmara dos Vereadores, na Assembléia Legislativa, no Senado, no Governo do Estado e até na Presidência do Brasil. Sociedade política (GRAMSCI, 2004).

³ Observa-se que inovar apresenta-se aqui no sentido elaborar uma ação educativa que fosse um contraponto à proposta de educação oficial, e cuja construção atendesse aos anseios e necessidades dos trabalhadores de se libertarem da opressão e coisificação.

quando atuava como professora substituta na Universidade do Estado do Pará (UEPA), nos anos de 1998 e 1999, período em que lecionava *Estrutura e Funcionamento da Educação Básica, Prática de Ensino I e II*, onde, em conjunto com os alunos do curso de Pedagogia e Formação de Professores, realizava pesquisas no Conselho Municipal de Educação de Belém no Pará (CME/Belém/PA) e nas unidades escolares municipais, quanto à gestão democrática proposta dentro do *Projeto Escola Cabana* pelo executivo municipal por ocasião do denominado *Governo do Povo*⁴ mais especificamente o processo de eleição para diretores e conselhos escolares.

Chamou-me a atenção o processo de empoderamento⁵ da sociedade, através da democratização da educação, cuja estratégia anunciada e utilizada naquele momento foi o fortalecimento de instâncias colegiadas como os Conselhos Escolares, os Fóruns, os Congressos, os Conselhos Gestores, entre outros, que se apresentavam como espaços de disputa de idéias entre os diversos segmentos da sociedade e o poder público, onde se pôde observar o surgimento de uma experiência que resultaria no que Gramsci chama de *guerra de posições* ou *contra-hegemonia*. Desta reflexão algumas questões surgiram: a gestão municipal do *Governo do Povo* colaborou para o processo de formação de uma cultura política contra-hegemônica? A estratégia de fortalecimento de instâncias colegiadas como as supracitadas objetivou o empoderamento da sociedade civil? Como se deu a participação da sociedade civil nos Congressos, Fóruns e Encontros? Observam-se também as idéias de Paro (2001, 2003), Sposati (1992), Monlevad (2005), Teixeira (2000), Frigotto (2000, 2004), Bordignon (2000, 2005), Gohn (2003, 2004, 2007) acerca de órgãos institucionais como Conselhos Gestores (da saúde e da educação), que promovessem o diálogo e a disputa de idéias entre o Estado e a Sociedade Civil.

A partir do que foi explanado acima, cada vez mais o interesse intensificou-se, ao ponto de tornar-se central a partir de 2000, momento ímpar, pois tive a oportunidade de sair da condição de admiradora, estudiosa e colaboradora indireta da proposta e passei, como concursada da Secretaria Municipal de Educação e Cultura de Belém (SEMEC/Belém), a colaborar diretamente na construção desse projeto de sociedade ao realizar atividades, como

⁴ O Governo do Povo foi uma proposta feita pela aliança Frente Belém Popular para a revitalização de Belém e ampliar do espaço público através da implantação de políticas públicas voltadas ao interesse da população com a participação popular e democratização das relações entre governo e sociedade civil.

⁵ Segundo Gohn (2001), *empowerment* ou empoderamento pode ser compreendido como sinônimo de força social organizada como forma de participação da população na direção da criação de novas redes societárias.

docente e técnica junto às unidades escolares dos distritos⁶ do Benguí e da Sacramenta, permitindo-me vivenciar *in loco* esse projeto.

Os encontros diários (muitas vezes até aos finais de semana), com a equipe técnica do ensino fundamental vinculados a SEMEC/Belém, com os professores, com o pessoal de apoio, com os técnicos mais os gestores, os pais de alunos, os alunos e a sociedade civil organizada, nas unidades educativas dos distritos mencionados, fizeram-me perceber a cultura política paternalista, autoritária, excludente e clientelista tão presente e naturalizadas no cotidiano da escola. Tudo isso levou-me a compreender o quanto seria complexo a tarefa de pensar e gestar uma educação escolar pública democrática e popular. Naquele momento foi possível perceber a necessidade de ampliação do debate, no sentido de propor idéias, alterar e construir com a sociedade uma outra cultura política baseada na publicização das ações, nas decisões coletivas, no bem comum, no direito e garantia de igualdades sociais e políticas.

A experiência acerca desta questão se ampliou mais quando integrei a assessoria técnica do Conselho Municipal de Educação de Belém⁷, como secretária executiva da União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME), no ano de 2002, o que possibilitou a mim acompanhar mais sistematicamente: 1) o processo eleitoral de dirigentes e conselhos das unidades escolares, 2) orientar a criação e o fortalecimento dos Conselhos Municipais de Educação no Estado do Pará (CME/PA), 3) dialogar com os diversos CMEs em todo o território nacional, período em que estive participando ativamente na mobilização da sociedade para deliberações de políticas públicas educacionais nos Congressos, nos Fóruns, nos Encontros e nas Audiências Públicas, no Município de Belém.

Foi a vivência prática que levou-me às leituras acerca das temáticas ligadas a gestão democrática, a avaliação, a legislação educacional, ao controle social, aos sistemas de ensino, aos conselhos gestores, aos conselhos de saúde e aos conselhos de educação, assim como estudos específicos de propostas *educacionais inovadoras* desenvolvidas por governos considerados progressistas, como a Escola Plural em Belo Horizonte, a Escola Candanga em Brasília, a Escola Cidadã em Porto Alegre e algumas teses e dissertações sobre a Escola Cabana em Belém.

Nesta caminhada pude verificar a relevância desse estudo como sistematização e análise da experiência vivida de *Escola Cabana* a partir do CME/Belém, haja vista ter constatado que no Estado do Pará já foram produzidas algumas teses e dissertações que

⁶ Organização administrativa do município, que será descrita no Capítulo III.

⁷ Órgão do Sistema Municipal de Ensino, que será mais bem detalhado na Contextualização do Objeto de Estudo.

tratam de temáticas relacionadas à *Proposta Pedagógica da Escola Cabana* (das quais pude ler quatro dissertações e uma tese), no entanto, até o momento, não localizei nenhum estudo sistematizado e científico sobre o papel do Conselho Municipal de Educação, enquanto órgão colegiado integrante do Sistema Municipal de Ensino, nas deliberações e acompanhamento das políticas educacionais para o Município de Belém/PA, na gestão do *Governo do Povo*.

O estudo pretendido é, pois, resultado de um processo gradual de vivências que envolveram desafios, entraves, disputas, embates e possibilidades de se efetivar, no município de Belém, políticas públicas educacionais que, alicerçados em um movimento mais amplo de superação da cultura hegemônica imposta, propuseram e criaram ações alternativas, em contrapartida à política educacional implementada através do Ministério da Educação no governo de Fernando Henrique Cardoso (1993 a 2002).

Assim, procuramos⁸ investigar neste estudo, o Conselho Municipal de Educação de Belém/PA (CME/Belém/PA), considerando, a participação e o controle social na construção do espaço público nas relações entre o poder público e a sociedade civil, visando compreender as possibilidades e os limites deste no processo de consolidação de ações institucionais “inovadoras” na gestão pública. Tomamos como pressuposto a idéia de que os Conselhos, na intermediação entre Estado e sociedade, traduzem idéias e concepções mais amplas de educação e de sociedade que, em cada momento histórico, influenciam a dinâmica das políticas educacionais em pauta.

Esta opção decorreu, portanto, da necessidade de aprofundamento em torno de uma temática atual que exige análises sobre os seus alcances e limites, mas principalmente sobre as potencialidades implícitas no CME/Belém de constituir-se em espaço público, institucionalizado, de disputa de idéias e concepções, voltadas à produção e reprodução de políticas públicas, com caráter indutivo, propositivo, deliberador e fiscalizador.

Desta forma, o que nos animou a enveredar por esta pesquisa, foi a certeza da necessidade de maior investigação e compreensão sobre a participação e suas múltiplas dimensões, com ênfase na participação democrática, enquanto orientação legal, e as reais

⁸ Em virtude de na introdução conter alguns relatos de minha caminhada pessoal e profissional, optei por fazê-los usando o tempo verbal na primeira pessoa do singular, entretanto, gostaria de ressaltar que na estrutura dissertativa global do trabalho será usado o tempo verbal na primeira pessoa do plural, por imprimir ao texto uma impessoalidade, e por ser fruto de um processo de construção coletiva, que envolveu muitos debates, estudos e interlocuções com a minha orientadora, Prof^a.Dr^a.Ney Cristina, com amigos, com pesquisadores, técnicos do CME/Belém e vários autores, através das referências utilizadas.

possibilidades da população de intervir na definição, implantação e controle das políticas públicas em nível local e nacional.

Notamos que esse enveredamento se constituiu em um verdadeiro desafio dada a necessidade de superar o caráter burocrático, formal, arcaico e cristalizado de pensar, organizar e deliberar sobre as políticas públicas, nas quais ainda se evidenciam intenções de uso das relações de *poder sobre*⁹, por meio de sanções, ameaças, cooptações, ou seja, de relações de poder hierarquizadas e autoritárias, que usam as necessidades individuais, pessoais e corporativas e as impõem ao coletivo.

O argumento central de nossa reflexão no tocante à participação parte da idéia de que esta encontra estreita vinculação com o processo de democratização do poder público, com vistas ao empoderamento da sociedade, em um processo de auto-determinação e auto-gestão das ações do Estado e das suas práticas institucionalizadas, ou seja, nosso estudo concentra-se na participação da sociedade na gestão das políticas públicas e as transformações qualitativas na relação Estado/Sociedade Civil.

De acordo com as indicações e argumentações feitas entre 1987 e 1990, do *Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública*¹⁰ e das administrações públicas progressistas no Brasil, a sociedade ao construir espaços no qual a cidadania se aprende e se vivência, as relações sociais precisam estar pautadas na busca da co-participação e co-responsabilidade, visando buscar incessantemente a inclusão dos diversos setores sociais historicamente excluídos: crianças pobres, jovens e adultos trabalhadores, desempregados, pessoas com necessidades educativas especiais e grupos tidos como minoritários (negros, índios, homossexuais, etc.), logo, a educação passa a ser entendida como instrumento de formação ampla, de emancipação social, política e de luta pelos direitos da cidadania, que prepare as pessoas e a sociedade para a responsabilidade de construir coletivamente um novo projeto de inclusão e de qualidade social para o país.

A partir dessa argumentação, entendemos que a democratização da participação nas deliberações e o exercício do controle das políticas voltadas à educação pela sociedade, com vistas ao acesso e permanência a uma escola pública de qualidade, somente será conquistada através da luta organizada dos setores populares com seus variados movimentos reivindicatórios e de sua participação efetiva nos órgãos e instâncias de gestão e controle

⁹ A forma como o poder está sendo exercido depende da intenção do seu uso: como domínio de ação realizadora ou como dominação de uma força de imposição, este tipo de poder que usa a imposição pode ser definido como poder sobre[...] (OESSELMANN, 2001, p.9-10).

¹⁰ Importante movimento de mobilização e participação dos educadores, criado em 1987, para acompanhar, debater e intervir nas formulações da nova Constituição Federal de 1988.

dessas políticas, o que revela, segundo Chauí (1980), ser a prática do exercício democrático um reflexo das desigualdades sociais e dos conflitos políticos e ideológicos.

Desta forma, e como dito anteriormente, a realização desta pesquisa situa-se no contexto de um município que vivenciou por oito anos uma gestão pública municipal denominada *Governo do Povo*, que assume a administração com propostas de cunho democrático, com ênfase na participação popular e no controle do cidadão sobre as políticas públicas como importante diretriz de governo. Conforme o programa de governo da *Frente Belém Popular*,

Diretrizes – Gestão Democrática com Controle Social: consolidar a participação popular e o controle do cidadão sobre as políticas públicas – Aprofundar o processo de descentralização político-administrativo, aproximando cada vez mais governo e população [...].(2001).

Na educação essas diretrizes foram incorporadas no projeto político nomeado *Escola Cabana*, cuja proposta era a intervenção radical nas “velhas” estruturas hierarquizadas dos sistemas escolares. Assim sendo, o Sistema Municipal de Ensino de Belém, no período de 1997 a 2004, assume, enquanto intencionalidade, a organização e o funcionamento dos órgãos de seu sistema (Conselho Municipal de Educação, Secretaria Municipal de Educação e a Rede Municipal de Ensino), sob a diretriz e o princípio respectivamente da Gestão Democrática da Educação e Inclusão Social, conforme o Caderno de Educação nº 1, SEMEC, Belém ,

A Escola Cabana expressa uma concepção política de educação, sintonizada com projeto de emancipação das classes populares, pautada nos princípios da inclusão social e da construção da cidadania, tendo como diretrizes básicas a democratização do acesso e permanência com sucesso, a gestão democrática dos Sistemas Municipais de Educação, a valorização profissional dos educadores, a qualidade social da educação. (1999, p.01).

Apesar de ser uma experiência ainda muito recente no município de Belém, a trajetória percorrida para que o Conselho Municipal de Educação seja de fato um espaço de debates de idéias e reflexões, com vistas à superação de entraves, que dificultem a construção coletiva e organizada de uma mudança nas relações de poder, está atravessado por conflitos, tensões, disputas e desafios.

Portanto, o reconhecimento público da necessidade de participação por parte dos gestores não é suficiente para que de fato ela aconteça. Torna-se imprescindível a reflexão acerca das condições objetivas e subjetivas, sob as quais acontece (ou não) essa participação.

Embasada nas assertivas que se referem à participação, à publicização do poder de decisão, e à democratização, consideramos que as ações desenvolvidas no CME/Belém merecem sistematização e análise minuciosa, para dimensionar qual projeto de desenvolvimento, concretamente essas ações reforçaram, uma vez que há uma tendência nacional de democratização das políticas sociais e de descentralização do Estado, e que refletem pelo menos dois projetos de desenvolvimento e sociedade em disputa: um de cunho restrito, conservador, centrado no liberalismo econômico; e o outro mais democrático, com a ampla participação popular e centrado em reformas estruturais (FRIGOTTO, 2006).

Assim, diante da ausência de sistematização e análise citada no parágrafo acima é que nos propomos como estudo refletir, no âmbito do poder local¹¹, **se o Conselho Municipal de Educação de Belém, na mediação entre sociedade e Estado, possibilitou a participação democrática e controle social pela sociedade das políticas públicas educacionais do município.** Com base nessa inquietação apresentamos as questões norteadoras que emergiram:

- A dinâmica do CME/Belém contribuiu para o processo de participação, envolvimento e tomada de decisão da sociedade nas políticas públicas educacionais locais?
- Quais os mecanismos e procedimentos utilizados pelo CME/Belém que possibilitaram e/ou viabilizaram a participação da sociedade civil nas deliberações das políticas públicas educacionais municipais?
- A materialização das normatizações e deliberações do CME/Belém aprofundou a democracia e possibilitou a instituição de mecanismos mais democráticos de gestão no sistema de ensino municipal?

Visando responder a essas questões, nos propomos enquanto objetivo geral **investigar a ação política do CME/Belém, no período de 1997 a 2004, na direção de possibilitar uma ação pública de participação democrática da sociedade civil na formulação, na deliberação e no controle social das políticas educacionais do sistema municipal de Belém.** No que tange aos objetivos específicos temos:

¹¹ Poder local, conforme Teixeira (2000), não está identificado como poder do governo da prefeitura, mas entendido como relação social em que a sociedade civil, com todos os seus componentes (organizações, grupos, movimentos, etc.) é um dos atores, e, embora limite-se por uma territorialidade, nela não se esgota.

- Identificar de que forma as experiências de gestão do CME/Belém, foram processadas no sentido de tornar os atos e decisões do poder público municipal visíveis e democráticos;

- Sistematizar a dinâmica do CME/Belém para compreender se esta colabora nos processos de participação, envolvimento e tomada de decisão da sociedade nas políticas públicas educacionais locais;

- Analisar as normatizações e deliberações realizadas pelo CME/Belém, e como promoveram a participação democrática da sociedade na gestão e controle das políticas públicas para o Sistema Municipal de Ensino.

Na tentativa de encontrar um caminho metodológico que possibilitasse a construção deste estudo, visando atender o problema, as questões e os objetivos propostos acima, é que fizemos a opção inicial por realizarmos a investigação fundamentada em uma abordagem que entenda a pesquisa na área de políticas públicas educacionais, como situada dentro de um contexto social e por sua vez, inserida em uma realidade histórica com suas múltiplas determinações, cujo desafio é o de tentar apreender a realidade dinâmica, complexa e contraditória, perpassada de significados e relações que os sujeitos concretos constroem a partir de suas vivências em um determinado contexto sócio-histórico-cultural.

Uma abordagem de investigação que estabelece que o mundo deva ser examinado com a idéia de que nada é trivial, tudo tem potencial para constituir uma pista que nos permita uma compreensão mais clara de nosso objeto de estudo. Portanto, na abordagem que escolhemos partimos das idéias descritas por Oliveira (2000), de que não há previsibilidade na realidade social, e que todos os fenômenos têm a mesma importância, uma vez que esses não precisam apenas ser explicados, mas também compreendidos, competindo ao investigador *apropriar-se das distintas e conflitantes manifestações do humano, contextualizá-las, articulá-las e compreendê-las* (OLIVEIRA, 2000, p.25).

Assim, essa pesquisa por estar voltada a uma convergência de estudos sobre processos de democratização que destacam as opiniões e a importância que os sujeitos dão à sua participação política, é que buscamos na dialética o paradigma interpretativo para esse estudo, que leve em consideração toda a complexidade existente nas relações sociais e políticas dos sujeitos históricos. Esta opção decorre da necessidade de captar o movimento da sociedade e do homem em seus processos históricos de transformação.

Nesta perspectiva teórica, o pensamento dos homens, tem valor e precisa ser considerado, pois, possui coerência e logicidade. Então, partimos da compreensão que todos

os homens são sujeitos históricos ativos e conscientes, que se relacionam dialética e organicamente com a sociedade, construindo, por conseguinte, a história das sociedades. Buscamos essa abordagem porque a mesma entende a relação entre o investigador, o objeto e os sujeitos da pesquisa em uma visão dialética no sentido de que essa,

[...] insiste na relação dinâmica entre sujeito e objeto, no processo de conhecimento. Valoriza a contradição do fato observado e a atividade criadora do sujeito que observa, as posições contraditórias entre o todo e a parte e os vínculos do saber e do agir com a vida social dos homens. O pesquisador é um ativo descobridor do significado das ações e das relações que se ocultam nas estruturas sociais (CHIZZOTTI, 1991p. 80).

Desta forma, acreditamos que para termos a compreensão elucidativa do objeto e da problemática desse estudo, será necessário incorporar a perspectiva dialética, porque tem como princípio fundante a descoberta das contradições internas da realidade, sob a forma da trama de relações conflitantes e contraditórias, marcadas por movimentos contínuos e descontínuos que possibilitam superações e transformações sociais e políticas. E por constituir-se em uma forma de investigação e uma práxis que, conforme Frigotto (1991) comporta um tríplice movimento: – crítica – de construção de conhecimento – nova síntese do conhecimento e ação. Afirmando ainda que no processo dialético de conhecimento da realidade,

[...] o que importa fundamentalmente não é a crítica pela crítica, o conhecimento pelo conhecimento, mas a crítica e o conhecimento crítico para uma prática que altere e transforme a realidade anterior no plano do conhecimento e no plano histórico-social (FRIGOTTO, 1991, apud FAZENDA, 1991).

Neste sentido, o que pretendemos nesta pesquisa é estabelecer um diálogo envolvendo o investigador, os sujeitos e o objeto da pesquisa, capaz de produzir uma compreensão que se revele não apenas como crítica, mas, sobretudo que colabore na construção de nova síntese de conhecimento, que nos levam à outras ações, tendo como base a experiência vivida no período de 1997 a 2004, por ocasião do *Governo do Povo*.

Assim, o referencial desta pesquisa consistirá nas bases teóricas do pensador italiano Antonio Gramsci, pois esse autor considera que os objetivos da produção teórica devem ser a revelação *da expressão de uma sociedade* e a busca do exercício de certos efeitos

ou influências que contribuam para a transformação da realidade, juntamente com as ações dos diversos grupos sociais que compõem o tecido social e que modificam as condições materiais.

É, portanto, a partir desses pressupostos, que se situa a investigação como momento de uma *práxis* política e pedagógica, inserida em um determinado tempo e espaço histórico, cujas dinâmicas estão constituindo e amadurecendo não só as identidades de cidadã, profissional da educação e usuária do sistema de ensino, como também a de todos os sujeitos que fazem parte desta pesquisa. Desse modo, as experiências, as opiniões e as análises aqui apresentadas podem ser consideradas como parte da mesma dinâmica histórica que determinou a existência do objeto investigado.

Nossa estratégia de pesquisa, a partir da opção metodológica acima explicitada, se desenvolverá através do Estudo de Caso, cuja utilização surge do desejo de entendermos um fenômeno social complexo e por ser preferido quando: o tipo de questão de pesquisa é da forma *como*; quando o controle que o investigador tem sobre os eventos é muito reduzido; e/ou quando o foco temporal está em fenômenos contemporâneos dentro do contexto de vida real.

Estes aspectos são reforçados, por Yin (2005), quando afirma ser esse tipo de estratégia de pesquisa, a mais usada para explorar situações onde as intervenções de organizações e/ou entidades avaliadas não possuam resultados claros e específicos e que buscam esclarecer um conjunto de decisões, programas e processos de implantação organizacional. Também pontua algumas aplicações possíveis para o Estudo de Caso: 1) descrever o contexto no qual ocorre ou ocorreu a intervenção; 2) fazer uma avaliação, ainda que de forma descritiva (sem levantar frequência) da intervenção realizada; 3) explorar aquelas situações onde as intervenções avaliadas não possuam resultados claros e específicos (YIN, 2005, p.44).

A técnica de coleta definida visa atender aos propósitos da pesquisa que exigem a utilização de dados secundários. Quanto a esses pretendemos obtê-los direto na fonte através dos livros, dos periódicos, das teses e das dissertações, nos possibilitando não só a revisão bibliográfica, mas realizar aproximações com o tema sob outra perspectiva e/ou enfoque.

Na coleta dos dados acima referidos, daremos destaque à pesquisa documental, por duas razões básicas: por considerarmos a mesma de grande relevância na investigação pretendida, uma vez que há uma quantidade significativa de documentos produzidos no CME/Belém-Pa, vinculados a temática em estudo; e por constituir-se em fonte importante de informação sistemática, sob a forma de texto e imagens (forma escrita e visual), nos

propiciando filtrar o sentido e o significado das comunicações (mensagens), os conteúdos manifestos e latentes, as significações explícitas ou ocultas.

Citaremos as documentações levantadas que envolveram encaminhamentos, e deliberações coletivas entre órgãos da administração municipal vinculados à educação e os segmentos representativos da sociedade¹², e que sistematizam e sintetizam as experiências de participação e controle social deste período como: as Atas das seções plenárias e audiências públicas; os relatórios e documentos do I e II Fórum de Educação da Rede Municipal (1997 e 1999); da I Conferência Municipal de Educação (1998); do I e II Seminário de Gestão Democrática (2000 e 2001); do I e II Congresso Municipal de Educação de Belém (2003 e 2004); do I e II Encontro Estadual da União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação - UNCME (2001 e 2002); o XIII Encontro Nacional da UNCME realizado em Belém (2003); da formação continuada para Conselheiros da Rede Municipal entre (CME-Belém, Universidade da Amazônia (UNAMA), Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF)); cadernos e publicações como produto desses eventos; as Resoluções que normatizaram o ensino municipal de Belém nos anos de 1997 a 2004; o Projeto de Elaboração do Plano Municipal de Educação; o Ante – projeto de substituição da Lei n. 7.722/94 (2004); e proposta de reformulação do Regimento Interno do CME/Belém. Também consideramos importantes na investigação documentos como: a atual Constituição Brasileira, Estadual e a Lei Orgânica do Município; a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) n. 9.394/96; a Lei nº 7.722/94 que dispõe sobre o Sistema Municipal de Educação; a Lei n. 7.509/91 de Criação do Conselho Municipal de Educação; o Decreto de aprovação do Regimento Interno do CME/Belém; Proposta de Governo *Frente Belém Popular*; Proposta Pedagógica da Rede *Escola Cabana* e outros.

A coleta dos dados documentais foi realizada no próprio CME/Belém-PA, na Secretaria de Educação Municipal através da Assessoria de Comunicação, no setor de Planejamento da Secretaria de Gestão e Planejamento (SEGEP), por ter participado da coordenação do congresso da cidade e possuir registros desses momentos, e no Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Pará (SINTEPP), por ser a entidade representativa dos trabalhadores da educação pública, que neste período também realizou registros documentais.

¹² Com assento no CME/Belém-Pa (COMDAC, SINTEPP, SINPRO, APAIEPA). Participaram dos debates e deliberações unidades escolares da rede municipal, diretores das escolas, membros dos Conselhos Escolares da Rede, UFPA, UEPA, UNIPOP, UNAMA, CESUPA, UNICEF, Conselho dos negros, Conselhos Distritais, Pastoral da Criança e Menor, Fórum Estadual de Educação Infantil, SESMA, FUNPAPA, Promotoria da Infância e da Juventude.

Consideramos que a análise dos dados coletados deverá estar alicerçada em uma concepção crítica e dinâmica da linguagem¹³, permitindo analisar e interpretar as mensagens explícitas ou latentes, tentando adicionar novos significados à discussão existente sobre a temática, a fim de encontrar vinculações e relações que propiciem novas reflexões e explicações. Segundo Franco,

O que está escrito, falado, mapeado, figurativamente desenhado e/ou simbolicamente explicitado sempre será o ponto de partida para a identificação do conteúdo manifesto (seja ele explícito ou latente). A análise e a interpretação dos conteúdos obtidos enquadram-se na condição dos passos (ou processo) a serem seguidos. Reiterando, diríamos que, para o efetivo caminhar neste processo, a contextualização deve ser considerada como um dos principais requisitos, e, mesmo, o pano de fundo no sentido de garantir a relevância dos resultados a serem divulgados e, de preferência, socializados. (2005, p. 24)

Assim, a análise do conteúdo é um procedimento que se situa na compreensão mais ampla da teoria da comunicação, tendo como ponto de partida a mensagem, que deverá responder conforme Franco (2005), algumas indagações do tipo quem fala ou escreve? O que fala ou escreve? Por que fala ou escreve? Com que intensidade? Para quem? E os silêncios? E as entrelinhas? Que tipo de símbolos foram usados para expressar idéias? Dessa maneira, essa forma de análise dos dados permite ao pesquisador fazer inferências sobre qualquer elemento da comunicação, cuja idéia preliminar apresenta base em uma matriz de categorias. Ressaltamos que reconhecemos a necessidade de aprofundarmos nosso conhecimento acerca deste tipo de análise, no sentido de definir as categorias e apreender os procedimentos.

Nesta pesquisa utilizaremos, portanto, elementos constitutivos da análise de conteúdo por acreditarmos ser um procedimento que conforme Bardin (2007) e Franco (2005), propicia analisar, interpretar e filtrar o sentido e o significado das comunicações (mensagens), o que nos leva a acreditar que seria o procedimento que clarificaria a relação existente entre a intencionalidade manifestada na proposta assumida por uma administração de cunho progressista, denominada *Governo do Povo* e as reais possibilidades e desafios enfrentado, para a concretização da participação democrática e o controle social pela sociedade das deliberações e acompanhamentos das políticas educacionais, através do CME/Belém.

¹³ Linguagem entendida “como uma construção real de toda sociedade e como expressão da existência humana que, em diferentes momentos históricos, elabora e desenvolve representações sociais do dinamismo interacional entre linguagem, pensamento e ação” (FRANCO, 2005, p. 14).

Em função das considerações acima esboçadas, e por acreditarmos na importância da pesquisa pretendida, optamos por apresentar a estrutura da escrita em desenvolvimento neste estudo, que está organizada em três capítulos, contendo ainda considerações finais, e os anexos.

No primeiro capítulo, realizamos as considerações iniciais sobre a temática, tomando como ponto de partida a redefinição do papel do Estado e o contexto brasileiro. Abordaremos alguns elementos conceituais que consideramos importantes neste estudo como Estado, Sociedade civil, Democracia e Participação, como categorias que clarificam o objeto de estudo.

No segundo capítulo trataremos da contextualização do objeto de estudo, com um breve histórico dos Conselhos de Educação no Brasil, para nos atermos às mudanças políticas e econômicas no momento da redemocratização do final do século XX e os debates advindos dessa nova realidade de renovação institucional, de formas de gestão política mais participativas e das mudanças instigadas pela sociedade civil. Procuraremos também discurrir acerca das políticas públicas educacionais, e as demandas específicas da sociedade, que favoreceram uma nova condição de participação social através dos Conselhos de Educação.

No terceiro capítulo enfocamos o Conselho Municipal de Educação de Belém. A princípio, relataremos o contexto político-institucional do período em estudo para em seguida tratarmos dos aspectos gerais da cidade com ênfase em sua organização política, administrativa e a proposta de gestão do *Governo do Povo*, para então nos atermos na descrição densa das informações documentais do CME/Belém com o intuito de identificarmos nestes as falas e as idéias que revelam como se processaram as experiências de gestão democrática do mesmo, verificando os mecanismos de participação e intervenção dos movimentos e segmentos sociais nas políticas públicas educacionais.

Na conclusão desse estudo almejamos apresentar algumas idéias desenvolvidas como considerações finais, nas quais pretendemos discurrir reflexivamente a respeito dos processos de democratização a partir da ampliação de uma cultura política alicerçada na apreensão da participação democrática que nos proporcione, segundo as informações e estudo realizado, compreender o papel do CME/Belém na ampliação da participação e democratização do poder público no município de Belém.

CAPÍTULO I

A IMPORTÂNCIA DA PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO COMO ESTADO DEMOCRÁTICO.

O estudo sobre os Conselhos de Educação está diretamente associado aos processos de participação da sociedade civil na gestão e na intervenção no que se refere às prioridades e agendas do poder público, e que têm se revelado como uma intenção que gradativamente se materializa nas diversas esferas do Estado, principalmente nos níveis locais de governo.

No Brasil, durante a década de 1980 e 1990, foram disseminados, os Conselhos gestores de políticas públicas¹⁴, que surgiram fruto desse desejo de instituir estratégias de concretização e consolidação da participação da sociedade civil na estrutura burocrática e política do Estado. Desde então, esses canais vêm se constituindo e se configurando em espaços públicos de embate e debate entre o Estado e a sociedade civil, produzindo expressivas modificações em suas relações que passaram a ser referenciadas por uma concepção de democracia segundo a qual a participação dos cidadãos na gestão pública é entendida como um direito político.

Esta forma de participação traz como conseqüências modificações na noção de cidadania, ao imprimir outras significações e sentidos, saindo da compreensão de que a cidadania se reduz apenas ao ato de participação através do voto – participação indireta na escolha de representantes passando a incorporar e abranger a idéia de participação direta, ou seja, de tomar parte na elaboração e na definição de políticas públicas, assim como no direito de acompanhar e fiscalizar suas execuções - o direito a ter direitos.

Essa observação pressupõem, segundo Teles (2003), uma concepção de democracia em que a participação dos cidadãos nas deliberações se fundamenta em princípios *éticos e morais democráticos considerados como valores que orientam a prática social e*

¹⁴ No Brasil este movimento é evidenciado e registrado na Constituição Federal (CF) de 1988, quando delega aos municípios o estatuto de unidade federativa (artigos 1º e 18º da CF), e quando introduz a possibilidade de participação direta e pessoal dos cidadãos nos atos de governo – Art. 5º, parágrafo único: *Todo poder emana do povo, que o exerce indiretamente, por representantes eleitos, ou diretamente, nos termos desta Constituição.* Conferir, também, o Art. 204.

política, e não apenas como uma forma de organização dos arranjos institucionais do Estado (TELES, 2003, p.14).

A construção desses espaços tem produzido algumas orientações nos estudos da democracia, cujo foco centra-se nos procedimentos e formas de participação institucional empregados na formulação e implementação de políticas públicas. Assim, vários são os estudos acerca da democracia participativa que têm procurado dar ênfase ao papel e à representação dos cidadãos no exercício de sua participação política.

O estudo realizado apresentou na temática reforma do Estado, importante elo de ligação das análises que foram efetivadas, por expressar uma reconfiguração dos atos do poder público, consequentemente das ações e agendas públicas. Então, temas como Estado Ampliado, Sociedade Civil, Democracia e seus elementos formais, Participação, Transparência via Controle Social, foram considerados essenciais e compuseram as análises deste trabalho, uma vez que o desejo, neste estudo, foi o de compreender o desenho institucional do Conselho Municipal de Educação.

Utilizando os estudos investigativos de Teles (2003) foi possível constatar que as pesquisas e as análises da ciência política e social elaboradas na década de 90 do século XX, confirmaram que a criação institucional de organismos e fóruns, promotores do encontro, debate e embate direto entre o governo local e sociedade civil, propiciavam e colocavam em andamento procedimentos de ampliação da esfera pública, possibilitando, dessa maneira, novas alternativas de reordenamento da correlação de forças políticas e sociais, denominado como *poder local* e que segundo Gohn,

Foi redefinido como sinônimo de força social organizada como forma de participação da população na direção do que tem sido denominado “empowerment” ou empoderamento da comunidade [ocasionando] a criação de novas redes societárias sem a intermediação direta de partidos políticos ou sindicatos. (GOHN, 2007, p. 35).

Esta redefinição do *poder local* nos trouxe uma compreensão que esse transcende o conceito de governo local, principalmente quando diz respeito às práticas mais abrangentes de dimensões que vão além da geográfico-espacial e apresentam formas mais complexas, tais como o comunitarismo e o associativismo.

Esse processo de participação ativa tem produzido nas atuais pesquisas e investigações do campo de Conselhos Gestores indagações como, por exemplo: 1) Quais as potencialidades das medidas democráticas dos Conselhos Gestores? 2) Conseguiram e/ou conseguem provocar uma nova sociabilidade democrática na relação com os diversos segmentos da sociedade¹⁵? 3) Constituiu inovação institucional ou apenas adequou-se às formas políticas já estabelecidas? 4) É a cultura política que antecede ao desenho institucional ou o desenho institucional, é que tem a capacidade de produzir uma cultura política específica?. Esses são alguns dos questionamentos presentes em pesquisas que se propõem a abordar os processos de institucionalização de órgãos e instâncias que envolvem a participação da sociedade civil.

Os conselhos gestores de sistemas educacionais, portanto, foram instituídos visando atender dispositivos legais que preconizavam o princípio da gestão democrática, cuja intenção explícita era colocar em prática nos sistemas de ensino dos entes federados esse princípio e que, segundo Teles (2003), resultou em modificações político-institucionais e ético-morais,

[...] conforme determinação da Lei 9.394/96, estes organismos trazem mudanças relacionadas aos dois aspectos mencionados por Melo, ou seja, o aspecto político-institucional de sua organização e o que está relacionado aos conteúdos éticos e morais dos sujeitos políticos que atuam nessas instâncias.(TELES, 2003, p.17)

Desta forma, este primeiro capítulo apresenta-se dividido em três sub-itens, nos quais, de maneira sucinta, realizaremos considerações acerca da concepção de Estado e sociedade civil, na perspectiva gramsciana, para que possamos identificar e compreender essas categorias teóricas a fim de captar as tendências de mudanças, os conflitos e perspectivas que potencialmente estão presentes na proposta de gestão democrática de caráter participativo via conselhos gestores, na dinâmica capitalista, com seus momentos de ruptura e superação nas dimensões políticas, culturais e econômicas.

O entendimento das categorias teóricas gramscianas produzirão reflexões que colaborarão na compreensão do papel da sociedade civil no contexto brasileiro de

¹⁵ Órgãos governamentais do Estado e do Município, organizações não-governamentais, movimentos sociais, conselhos de direito, entidades, sindicatos, universidades e escolas.

reconfiguração do Estado e na redemocratização dos anos de 1980 e, conseqüentemente, na atuação dos conselhos gestores como desencadeadores das políticas educacionais nos anos de 1990.

Além dos temas citados anteriormente (Sociedade Civil, Estado, Democracia, Participação), outros conceitos e categorias igualmente relevantes estarão incluídos em nossa discussão, como: esfera pública, autonomia, cidadania, cultura política, controle social e resistência.

Acreditamos, como mencionado, que estes conceitos nos permitirão compreender o papel e a função que assumem os Conselhos de Educação no Brasil, por ocasião da redemocratização do Estado dos anos de 1980 e das políticas públicas gestadas nas últimas décadas do século XX, para, então situarmos a institucionalização dos Conselhos de Educação nos Sistemas de Ensino Municipais, e podermos organizar a base teórica que consideramos ser mais condizente para a compreensão do contexto político e institucional do Conselho Municipal de Educação de Belém, no período de 1997 a 2004.

1.1 - A concepção de Estado e Sociedade em Gramsci.

Para analisar a atuação do Conselho Municipal de Educação na trama da política educacional, este estudo buscou compreender, enquanto categorias teóricas, os postulados relacionados ao pensamento gramsciano no que refere-se a Estado ampliado, Sociedade Civil e Guerra das Posições, que emergiram do estudo investigativo proposto, e por ter sido Gramsci¹⁶, segundo Coutinho (2003), quem melhor apreendeu, no campo teórico marxista, a relação entre Estado e sociedade que se constituiu na modernidade,

¹⁶ Segundo dados extraídos de Giuseppe Fiori (1979), Gramsci, importante pensador italiano que nasceu em 1891 na Sardenha, uma das mais pobres regiões da Itália, e foi um revolucionário profissional de 1910 até a sua morte em 1937. Por todo esse período ele insistiu sempre na necessidade de uma transformação revolucionária da sociedade através da derrocada do Estado capitalista. Atuou como jornalista em vários periódicos socialistas, na linha de frente daqueles que exigiam do Partido Socialista Italiano uma ação revolucionária na luta contra o capitalismo, o que o levou mais tarde para o centro do movimento dos conselhos de fábrica de Turim em 1919 e 1920. Estabeleceu o Partido Comunista Italiano após ter saído do Partido Socialista Italiano. Foi preso durante o fascismo na Itália, momento em que tentou sob a forma de anotações - os famosos Cadernos do Cárcere - desenvolver suas próprias idéias sobre a sociedade italiana, a estratégia e a tática da luta pelo poder estatal, a construção do partido revolucionário e da imprensa revolucionária.

[...]do século XX seja na forma do Estado fascista ou do Estado Keunesiano, do Estado bolchevique ou do Estado socialdemocrata. Um fenômeno que Gramsci descreve precisamente como “ampliação do Estado”, da sua presença, das suas funções.(COUTINHO,2003, p.174)

Com base nas investigações realizadas por Teles (2003) em sua dissertação sobre Conselhos Municipais de Educação em Belo Horizonte, e através de estudos realizados sobre o pensamento político moderno, observamos que esses têm edificado suas teorias em torno destas duas unidades de análise: *Estado e sociedade civil* e, conforme a ênfase dada a um ou outro, se obterá variadas interpretações e/ou leituras do Estado, da sociedade civil, e das possíveis relações políticas traçadas e travadas entre essas categorias teóricas.

Ressaltamos que as teorias nas quais a orientação ocorre na perspectiva de se utilizar como unidade de análise a sociedade civil, tendem a realizar produções que destacam tanto os aspectos formais e estruturais das instituições, quanto os da prática política dos sujeitos sociais que fazem parte do sistema político¹⁷. Esta tendência de estudos, segundo Bobbio (2007), parte do pressuposto de que o Estado é o reflexo da sociedade civil que, por sua vez, é historicamente determinada pelos modos de produção econômico e cultural, cujo desenvolvimento político é orientado pela concretização do ideal democrático.

Isto posto, para que possamos compreender o pensamento gramsciano em sua totalidade, com o intuito de não esvaziar o seu sentido e significado, mesmo porque, segundo estudiosos como Coutinho (2003) e Liguori (2003), Gramsci revela em seus escritos um pensamento dialético. Logo, Estado e sociedade, estrutura e superestrutura apresentam-se de forma distinta, mas não estão organicamente separados.

Assim, embasados nessa idéia de que Gramsci realizou estudos a partir de um pensamento dialético, pontuaremos algumas das categorias teóricas deste filósofo italiano, com o objetivo de compreender as contradições, as tensões e os conflitos que envolvem os Conselhos Municipais de Educação (CMEs), que conjugam simultaneamente atribuições vinculadas ao sistema de ensino como órgão deste e espaço de debate entre poder público e sociedade civil.

Entendido como esfera que regula todas as relações públicas e privadas das sociedades modernas, o Estado é fruto da elaboração dos homens, e imposta pela necessidade de organização da sua convivência em comunidade. O conceito de Estado, porém, só faz sentido em relação a outro conceito, o de sociedade civil.

¹⁷ Para maiores detalhes, conferir Bobbio, 2007.

Assim, partimos da idéia de que a concepção de Estado em Gramsci não assume o determinismo econômico, essa compreensão será encontrada em Marx e Engels, para quem o Estado é visto como instrumento e aparelho da burguesia que impõe coercitivamente seus interesses a toda sociedade. Logo, o Estado capitalista é repressor, e formado por uma sociedade política influenciada pelo poder econômico. Desta maneira, podemos localizar em Marx a afirmativa que diz que o Estado é

[...] a forma na qual os indivíduos de uma classe dominante fazem valer seus interesses comuns e na qual se resume toda a sociedade civil de uma época ..., forma de organização que os burgueses necessariamente adotaram, tanto no interior como no exterior, para a garantia recíproca de sua propriedade e de seus interesses. (MARX, 1989, p.98).

Coutinho (2007) observa que em Marx o que encontramos é uma análise da sociedade capitalista e por conseguinte, a descoberta, no campo da teoria política, do caráter de classe de todo o fenômeno estatal, contrapondo-se a Hegel, “dessacraliza” o Estado, revelando como a aparente autonomia e “superioridade” encontram sua origem e explicação nas contradições imanente da sociedade.

A gênese do Estado reside na divisão da sociedade em classes, razão por que esse só existe quando e enquanto existir a divisão de classes, que decorrem das relações sociais de produção, cabendo ao Estado, para sua conservação, reproduzir tal divisão, garantindo que interesses comuns de uma classe particular se imponham como interesse geral.

O pensamento de Gramsci assume todos os pressupostos marxistas a respeito das origens materiais de classe e do papel da luta e da consciência de classe na transformação social, assim como, adotou a noção de Marx sobre a hegemonia burguesa na sociedade civil, fazendo desta noção elemento central para compreensão do funcionamento do sistema capitalista. Para Gramsci essa hegemonia significava o predomínio ideológico dos valores e normas burguesas sobre as classes subalternas.

É justamente na concepção de sociedade civil e de hegemonia burguesa que Gramsci vai além de Marx e Engels, ao enfatizar de forma mais contundente o papel da superestrutura na perpetuação das classes e na prevenção do desenvolvimento da consciência de classe. Gramsci atribui ao Estado parte desta função de desenvolver um conceito *burguês* único da realidade e, conseqüentemente, emprestou ao Estado um papel mais extenso, *ampliado* na perpetuação das classes.

Conforme estudos de Vera Jacob (1997), para lermos e compreendermos a concepção de Estado elaborada por Marx, faz-se necessário atentar para o momento histórico em que realizou esses postulados, que foi o

[...] período pós-revolução Francesa. Procurou analisar as reduzidas possibilidades de participação política do proletariado nascente que, além de ser em número pequeno, agia na clandestinidade. (JACOB, 1997, p.28).

Para Marx e Engels a sociedade civil e o Estado são antíteses, e argumentam que o Estado é a ordem política (instrumento de repressão), por conseguinte elemento de subordinação, enquanto que a sociedade civil é o domínio das relações econômicas, logo elemento decisivo. Dessa forma a estrutura e a superestrutura, a sociedade civil e o Estado formam uma só antítese dialética fundamental no sistema capitalista.

[...] a sociedade civil engloba o conjunto de intercâmbio material dos indivíduos, no interior de um estágio determinado de desenvolvimento das forças produtivas. Ela engloba toda atividade comercial e industrial de um dado estágio de desenvolvimento, e, portanto, ultrapassa o Estado e a nação, embora, por outro lado, ela novamente se faça valer para fora como nacionalidade e tenha que se estruturar como Estado para dentro. (MARX, 1987, pg. 163)

Neste sentido Marx subordina o Estado à sociedade civil. Argumenta que é a sociedade civil quem define e estabelece a organização e os objetivos do Estado, de acordo com as relações materiais de produção em um estágio específico do desenvolvimento capitalista. É somente ao mundo exterior que o Estado-nação aparenta estar dirigindo o processo de desenvolvimento, já que é o Estado quem estabelece relações com outros países, incluindo as guerras e a definição de fronteiras nacionais.

Gramsci, porém, viveu e trabalhou em uma época¹⁸ e em um âmbito geográfico diversos de Marx, nos quais se generalizou uma maior complexidade do fenômeno estatal. Segundo Coutinho (2007), Gramsci viveu intensamente eventos históricos extraordinários que marcaram os rumos do nosso século: a Primeira Guerra Mundial, a Revolução Russa, os levantes operários na Europa, a formação de grandes partidos políticos, a consolidação de regimes totalitários, a depressão econômica de 1929, a afirmação dos Estados Unidos como potência hegemônica mundial.

¹⁸ Período histórico 1920 bem diverso de Marx.

Pôde, portanto, vivenciar e ver no capitalismo moderno o surgimento de uma esfera social nova com normatizações, regulamentações e funções relativamente autônomas e específicas, tanto no que concerne ao mundo econômico, quanto aos aparelhos repressivos do Estado. Ressalta-se, que a origem dessa nova esfera social decorreu da intensificação dos processos de socialização da participação política que promoveu a formação de sujeitos políticos coletivos de massa, através da formação de grandes sindicatos profissionais e de classes, da conquista do sufrágio universal, da constituição de partidos de massa, etc.

O questionamento de Gramsci a ideologia liberal do Estado reside no fato que, esta dissimulava o poder do Estado como poder de classe, ao mesmo tempo em que os liberais identificavam o Estado como governo que não ultrapassa a perspectiva corporativa-econômica, ou seja, observa-se que há uma

[...] confusão entre sociedade civil e sociedade política, pois deve-se notar que na noção geral de Estado entram elementos que também são comuns à noção de sociedade civil (neste sentido poder-se-ia dizer que Estado = sociedade política + sociedade civil, isto é hegemonia revestida de coerção).(GRAMSCI, 1988,p.149)

Então para Gramsci, o Estado liberal, ao separar sociedade política da sociedade civil, através da divisão de poderes, oculta o caráter classista do poder do Estado, contribuindo para que esse apareça como neutro, acima de toda a sociedade, e por isso representante legítimo dos interesses de todos.

Enquanto para Marx a compreensão de Estado se vincula à divisão da sociedade em classes, a acepção de Gramsci adiciona a essa novas determinações, ao considerar que o Estado é composto por instituições e regras, as quais possibilitam à classe dominante exercer o seu domínio, uma vez que a classe politicamente dominante é sempre a classe que detém o poder econômico

No entanto, para se chegar à compreensão da concepção de Gramsci sobre sociedade civil, o conceito de Marx acerca da mesma como o momento estrutural pode ser considerado o ponto de partida, uma vez aquele introduz uma profunda inovação na tradição marxista, ao argumentar que a sociedade civil não pertence ao momento estrutural, mas ao superestrutural que representa o fator ativo e positivo no desenvolvimento histórico; é o complexo das relações ideológicas e culturais – a vida espiritual – a expressão política dessa relação que torna-se o centro da análise.

Podemos falar de um Estado ampliado na perspectiva gramsciana, pois este processo faz emergir a possibilidade de que a estrutura do poder político não seja um reflexo de sua relação com o poder econômico, permitindo que o Estado, em certas circunstâncias e dependendo das correlações de força política, atue contra os interesses imediatos de classe, proporcionando certa autonomia da política.

Gramsci amplia a visão de Estado, afirmando que ele é produto de uma correlação de forças, não atendendo apenas aos interesses da burguesia como também aos interesses da classe trabalhadora, ampliando, assim, o bloco hegemônico. O que garante a permanência dos interesses do Estado é, portanto, uma situação de equilíbrio de forças, mantidas pela coerção ou através de uma ação político-ideológica que garanta um consenso (JACOB, 1997, p. 29 - 30).

Notamos que a concepção de Estado ampliado em Gramsci não pressupõe rompimento com a concepção marxista de Estado, ao contrário, torna-a mais rica quando introduz novos elementos e determinações, com base nas reinterpretações do capitalismo a partir da conjuntura histórica vivida.

[...] Todo o conjunto de atividades teóricas e práticas com as quais a classe dirigente justifica e mantém não somente a sua dominação, mas também consegue obter o consenso ativo dos governados. (GRAMSCI, 1988, p.87).

Assim, o Estado é produto das relações sociais e resultado das correlações de forças. Segundo Gramsci (2004), a correlação de forças deliberará, organizará e programará as políticas públicas que deverão atender as necessidades da população. O Estado, segundo Jacob (1997), revela-se na perspectiva gramsciana *marcadamente ideológico e substancialmente econômico*, mantendo-se por sua habilidade não só a coerção mas especialmente a sedução e a cooptação através de seus aparelhos ideológicos, entre eles as instituições educativas, logo, os sistemas de ensino e seus órgãos, com o intuito de se apoderarem, e se perpetuarem valores e normas historicamente hegemônicos.

Hegemonia aqui entendida como consenso ativo dos governados, uma vez que a classe hegemônica (aquela que dirige a sociedade) utiliza os aparelhos ideológicos na direção do convencimento de que uma determina concepção de mundo seja aceita pela sociedade como absoluta, “boa” e única, ou seja, como valores gerais da sociedade. Também é como a

classe dominante mantém, quer seja pelo consenso, quer seja pela imposição, a classe dominada em submissão política.

Observamos as tentativas bem sucedidas da classe dominante usar sua liderança política, moral e intelectual para impor sua visão de mundo como inteiramente abrangente e universal. Cabe destacar que a relação de consentimento não é estática, move-se em um terreno em constante deslocamento. Assim, a hegemonia apresenta-se cheia de contradições e sujeita a conflitos. A hegemonia, segundo Gramsci, expressa na sociedade um conjunto de instituições, ideologias, práticas e agentes que compreendem a cultura dos valores dominantes.

Segundo estudos das assertivas gramscianas efetivados por Coutinho (2003), a classe dominante conserva e eterniza sua dominação fazendo uso da sociedade civil e da sociedade política. Por essa razão, torna-se imprescindível que sejam igualmente desenvolvidas e organicamente vinculadas. Para melhor compreensão, valeu-se do que denominou de *sociedades ocidentais* para tratar dos países desenvolvidos (da Europa Ocidental, Central e dos Estados Unidos) e, conforme Gramsci, ocorre uma relação justa, equilibrada entre Estado e Sociedade Civil, com uma penetração por todo o sistema social da ideologia burguesa, tornando mais complexo e difícil o desmonte do bloco histórico.

Gramsci faz uma distinção pertinente no que considerou *sociedades orientais e sociedades ocidentais*. Ao referir-se a *oriente*, estava pensando na Rússia de 1917, embora depois generalize essa acepção aos povos coloniais e semicoloniais¹⁹. Para esse pensador italiano as *sociedades orientais* podem ser compreendidas como aquelas *sociedades em que o Estado é tudo, mas que a sociedade civil é primitiva, escorregadia*, não é forte. Para dar maior clareza a essa distinção realizada, sublinhamos que Gramsci, ao tratar da sociedade oriental e ocidental procurou refletir sobre a possibilidade de uma revolução em uma sociedade capitalista do tipo ocidental, tomando como base as suas vivências como dirigente dos conselhos operários e do partido Comunista da Itália, ao dizer que há,

[...]entre o Estado e a sociedade civil uma justa relação e em qualquer abalo do Estado imediatamente descobria-se uma poderosa estrutura da sociedade civil. O Estado era apenas uma trincheira avançada, por trás da qual se situava uma robusta cadeia de fortalezas e casamatas.(GRAMSCI, 1988, p.75)

¹⁹ Segundo Coutinho (2003), os povos coloniais e semicoloniais são países do terceiro mundo hoje.

Isto significa dizer que no ocidente a estratégia para a tomada do poder não poderia se dar apenas por meio de uma revolta política, mas por um longo trabalho ideológico na sociedade civil, que recebe o nome de *guerra de posições*, cuja idéia assenta-se na hegemonia e nas alianças de classes, ou seja, nos países que possuem uma sociedade civil forte (ocidentais), a estratégia para o desmonte do bloco intelectual da classe dirigente, tradicional e hegemônica, visando o socialismo, seria a *guerra de posições*, pois a luta é ideológica, e as classes sociais subalternizadas precisam conquistar a sociedade civil antes de apoderarem-se da sociedade política.

No entanto, nas *sociedades orientais*, onde a sociedade civil não é forte, a luta é política e militar, ou seja, a estratégia é a *guerra dos movimentos*, que pressupõe luta armada, militar e violenta, devendo ser adotada apenas e somente quando for estritamente necessária e se não houver dúvidas quanto ao triunfo.

Assim, em conformidade com as elaborações de Gramsci, conclui-se que o modelo empregado na revolução russa (guerra dos movimentos), não deve ser aplicado nas sociedades do tipo ocidental em virtude da autonomia que a sociedade civil alcançou em relação ao Estado que, por sua vez, torna-se cada vez mais amplo devido às complexidades apresentadas pela sociedade civil.

Neste estudo essa distinção é fundamental, ao permitir a compreensão dos conselhos gestores, e em especial os Conselhos Municipais de Educação, como espaços estratégicos de debate deliberativo das políticas públicas para educação nos municípios brasileiros, e onde Estado e sociedade civil podem construir relações de novo tipo, anunciando a possibilidade de a sociedade gradativamente tomar para si o Estado.

Consideramos importante, ainda, ressaltar que a sociedade civil na concepção de Gramsci diferencia-se das formulações realizadas por Marx e Engels, uma vez que as interpretações de Gramsci, como mencionado anteriormente, estão vinculadas ao contexto histórico vivido, ou seja, crise do Estado liberal, fascismo na Itália dentre outros. Em Marx e Engels (1987), a sociedade civil,

[...] é a verdadeira fonte, o verdadeiro cenário de toda a história [...]abrange todo o intercâmbio material dos indivíduos, no interior de uma fase determinada de desenvolvimento das forças produtivas. Abrange toda a vida comercial e industrial de uma dada fase (MARX, 1987, p-53).

Destarte, a sociedade civil, em Marx, envolve o conjunto das relações econômicas e sociais de um determinado período histórico, constituindo-se, pois, na base material do Estado. Para Gramsci, no entanto, é na sociedade civil que se confrontam os interesses divergentes, e na qual surgem os conflitos, as subversões e as contradições, logo a sociedade civil é um momento da superestrutura ideológica. Desta forma, sua concepção distancia-se da de Marx que entende a sociedade civil como infra-estrutura econômica.

A sociedade civil, na perspectiva de Gramsci, constitui-se como fundamental na superestrutura, à medida que cumpre o papel de conduzir a cultural, a moral e a hegemonia para a classe dominante. Vale ressaltar que Gramsci, ao afirmar o valor da superestrutura, não desvaloriza ou desmerece a estrutura, ao contrário, funda uma vinculação orgânica entre as duas instâncias, na medida em que a análise da evolução da superestrutura permite o estudo da própria estrutura. Em Gramsci, podemos encontrar dois grandes planos superestruturais,

[...]o que pode ser chamado de “sociedade civil”(isto é, o conjunto de organismos chamados comumente de “privados”) e o da “sociedade política ou Estado”, que corresponde à função de “hegemonia” que o grupo dominante exerce em toda a sociedade,[...]aquela de “domínio direto” ou de “comando”, que se expressa no Estado e no governo “jurídico” (GRAMSCI, 1988, p.10).

Desta maneira, o pensamento de Gramsci a partir da superestrutura situa a diferenciação entre sociedade política (Estado), que cumpre a função de dominação através da coerção, e sociedade civil (organizações privadas: os sindicatos, a igreja, a família, os partidos políticos e a escola), que é o lugar privilegiado da hegemonia, do consenso, da sedução, da persuasão e da cooptação. No entanto, a sociedade política e a sociedade civil, estabelecem relações recíprocas e permanentes na superestrutura como uma unidade dialética em que consenso e coerção são empregados simultânea e/ou alternadamente.

É, pois, na sociedade civil que ocorre o domínio da ideologia, que segundo Gramsci, é a

[...] concepção de mundo que se manifesta implicitamente na arte, no direito, na atividade econômica, em todas as manifestações da vida individual e coletiva (1988, p.16).

Na sociedade capitalista não existe apenas luta econômica, mas também uma luta ideológica, uma vez que não há só uma ideologia, mas ideologias (dominante e dominada).

Como a ideologia envolve todas as atividades da classe dominante e dirigente, essa difunde sua concepção de mundo através da *estrutura ideológica* definida por Gramsci como sendo as organizações que cumprem a tarefa de formar opiniões e de disseminar a ideologia dominante como as igrejas, as escolas e a imprensa.

Considera-se ainda como imperioso para análise dos conselhos de gestores, mais especificamente os da educação, esclarecer a perspectiva gramsciana de intelectual, pela interdependência desse conceito com a organização da sociedade e da política. A questão dos intelectuais recebe destaque por ser considerado por Gramsci como o organizador da sociedade em todas as esferas da vida social.

É importante deixar explícito em Gramsci, a sua idéia de superar a visão de que o trabalho intelectual é superior ao trabalho manual, propondo ir além da assertiva de uma sociedade constituída a partir da divisão social do trabalho, por crer que todos os homens são intelectuais, e que nenhum ser humano está dispensado da reflexão, ou seja, todo homem é filósofo, porque tem uma forma de pensar e desejar o mundo.

Não existe atividade humana da qual se possa excluir toda intervenção intelectual, não se pode separar o homo faber do homo sapiens. Em suma todo homem, fora de sua profissão, desenvolve uma atividade intelectual qualquer, ou seja, é um “filósofo”, um artista, um homem de gosto, participa de uma concepção de mundo, possui uma linha consciente de conduta moral, contribui assim para manter ou para modificar uma concepção do mundo, isto é, para promover novas maneiras de pensar (GRAMSCI, 1988, p.7).

Esta concepção gramsciana da atividade humana nos permite refletir que todo homem, ao assumir sua condição de intelectual, logo, de “filósofo” é potencialmente capaz de organizar a revolução. O intelectual orgânico em Gramsci, é aquele que está comprometido com uma classe social, independente de sua origem social, cujo compromisso envolve reflexão, construção teórica e construção da práxis.

Salientamos também, que o reconhecimento gramsciano da sociedade contemporânea na qual o centro é o Estado, se dá de modo que os sujeitos da história, que são as classes sociais, só podem se tornar hegemônicos quando avaliarem a si próprios como capazes de tornar-se Estado. Com efeito, Gramsci revela que *escassa compreensão do Estado significa escassa consciência de classe* (LIGUORI 2003, apud, COUTINHO, 2003, p.180)

Tanto o Estado, quanto a sociedade civil estão perpassados pela luta de classes, cujo processos nunca são unívocos, e que o Estado é o instrumento que expressa os interesse

de uma determinada e específica classe, mas contraditoriamente também é lugar de luta pela hegemonia, o que torna possível os momentos de *contra-hegemonia*.

A vida estatal é concebida como uma contínua formação e superação de *equilíbrios instáveis*²⁰ que conjugam os interesses dos grupos fundamental (classe dominante) e subordinado (classe dominada), nomenclatura usada por Gramsci. O Estado, na perspectiva gramsciana, é ao mesmo tempo o terreno, o meio e o processo na qual a luta de classes é travada, e que o tornar-se Estado dessas classes é momento que não deixam dúvidas na luta pela hegemonia.

De acordo com Coutinho (2003), o Brasil surge da ditadura militar, com uma estrutura social e política muito mais complexa do que quando nela adentramos, ou seja, o Brasil aparece como uma *sociedade ocidental*, onde a sociedade civil apresenta-se bem mais forte e articulada do que havia antes da ditadura militar. Segundo o autor,,

[...] uma sociedade civil extremamente ativa cresce e se consolida, no Brasil, no final dos anos de 1970 e na primeira metade dos anos de 1980 [...] cresceu o associativismo no Brasil, nesse período [...] A sindicalização urbana e, sobretudo, a rural também cresceu exponencialmente nos últimos anos da ditadura (COUTINHO, 2003, p, 23).

No entanto, Gramsci (1988) adverte que as mudanças sociais não são simples e podem advir tanto das necessidades como da vontade dos indivíduos. Partindo do pressuposto que a individualidade é a aquisição consciente do conjunto das relações sociais que se constróem de forma orgânica e dialética, o pensador afirma que esta consciência pode se dar mais ou menos de modo profundo, e à medida que se conhece o modo pelo qual as relações podem ser modificadas, daí já ocorre uma etapa da transformação.

Desse modo, a descoberta do projeto societário, que está implícito nos processos e mecanismos institucionais, e nos valores e visão de mundo dos agentes políticos, permite alcançar significados presentes tanto nas dimensões institucionais, como na de cultura política.

Segundo Oliveira, F. (1993), como parte dessas transformações o Estado deixa de ser exclusividade da burguesia, na medida em que esse processo de deslocamento das lutas de classes para esfera pública cria condições para a publicização do Estado a partir da dinâmica contraditória da sociedade, permitindo a constituição de sujeitos coletivos no seu interior.

²⁰ A expressão *equilíbrios instáveis* é utilizada por Gramsci no Caderno de Cárcere 13, para tornar explícito o sentido de luta.

[...] A estruturação da esfera pública, mesmo nos limites do Estado classista, nega à burguesia a propriedade do estado e sua dominação exclusiva A esfera pública e a democracia contemporâneas afirmam, de forma mais peremptória que em qualquer outra época da história, a existência de sujeitos políticos e a prevalência de seus interesses sobre a pura lógica do mercado e do capital (OLIVEIRA, F. 1998, p. 22).

O fato acima descrito reforça a idéia gramsciana de que o processo social assiste à entrada da classe trabalhadora na política e força as classes dominantes a redefinirem suas formas de representação, produzindo redefinições nas relações entre as classes e destas com o Estado, o que resulta no rompimento da harmonia e regularidade entre poder político e poder econômico.

A explanação acima foi necessária para que pudéssemos entender a crise do Estado do Bem-Estar Social e de sua estrutura jurídico-institucional, o que provocou profundas transformações nas relações econômicas, políticas e sociais. Este processo envolveu uma acelerada mudança dos padrões de acumulação, que passaram a ser mais flexíveis, afetando diretamente os trabalhadores com o crescimento do desemprego estrutural, o aumento do trabalho em tempo parcial e temporário, maior pressão dos empregadores sobre a força de trabalho, e a imposição de regimes de contrato mais flexíveis.

Surgiu uma nova fase do desenvolvimento capitalista, associada à idéia de crescimento econômico e melhorias nos quadros sociais. Assim, a sociedade capitalista contemporânea tem vivenciado profundas transformações em um processo que envolve a complexidade dos modos de produção, através das transformações tecnológicas, com alterações significativas nas relações de trabalho, emergindo daí novas questões sobre a concepção, a configuração das classes sociais e suas relações dentro da organização social, assim como sobre seu componente na ordem do poder.

As ocorrências integradas entre os processos de revolução tecnológica, crise econômica do capitalismo e do estatismo, e o florescimento de movimentos sociais e culturais, estão moldando uma nova estrutura social, possibilitando a formação de redes dinâmicas e auto-expansíveis, o que faz com que a organização social e técnico-econômica mundial seja alterada.

No interior desse processo, generaliza-se a convicção de que os mecanismos tradicionais da democracia representativa²¹ não têm sido capazes de absorver demandas sociais cada vez mais abrangentes, que requerem novos canais de expressão e reconhecimento. As ligações entre sociedade política e sociedade civil tornam-se cada vez mais importantes, fazendo surgir o debate sobre as relações entre democratização, participação e representação dos interesses populares nos espaços de decisões políticas.

Desta forma, incorporarmos à nossa análise este estudo a respeito da concepção de sociedade civil no contexto da tradição gramsciana da teoria ampliada de Estado, que estabelece articulações entre economia e política, sociedade civil e Estado, estrutura e superestrutura, que segundo Gramsci (2004), comporta duas esferas: a sociedade política, ou o Estado e a sociedade civil, constituída pelo conjunto de organizações responsáveis pela elaboração e/ou difusão das ideologias, como os sindicatos, os partidos, as igrejas, o sistema escolar, a organização material da cultural e as organizações profissionais.

São estas duas esferas que formam conjuntamente o Estado no seu sentido amplo, ou seja, sociedade política mais sociedade civil. Para Gramsci, a sociedade civil é, antes de tudo, uma esfera do ser social, um espaço privilegiado da luta pela hegemonia e pela conquista do poder político.

Assim, a compreensão de sociedade civil gramsciana que usamos corresponde à idéia de um extenso e complexo espaço público não-estatal onde se estabelecem as iniciativas dos sujeitos modernos que, com sua cultura, com seus valores éticos-políticos e suas dinâmicas de organização e mobilização, chegam a formar as variáveis das identidades coletivas. Trata-se de organizar a sociedade civil para democratizar o Estado e seus aparelhos (sociedade política). Portanto, é lugar de grande importância política onde as classes subalternas são chamadas a desenvolver suas convicções e a lutar por um novo projeto hegemônico enraizado na gestão democrática e popular do poder, sem, contudo, diminuir o peso das estruturas e da base econômica. Importa para nossa análise o movimento dialético descrito por Gramsci entre sociedade civil e sociedade política.

Nessa perspectiva, a discussão das políticas públicas ganha relevância por seu caráter de mediação entre as demandas sociais e as formas como são incorporadas e processadas pelo aparato governamental. Isto faz com que adquira força a idéia de que os

²¹ Segundo Silva Ilse (2003), a participação fica restrita a grupos auto-escolhidos, com a função de dirigir o processo político, cujo *papel do povo é produzir um governo*. Este assunto será melhor explicitado nas próximas páginas.

espaços de construção e gestão das políticas educacionais devem ser ampliados para abrigar a participação de novos atores sociais.

O movimento de multiplicação de sujeitos sociais, organizado nas décadas recentes em torno de demandas no campo das políticas sociais, possibilitou rediscutir e rever concepções e práticas responsáveis pela fragilidade das respostas do aparato governamental diante do agravamento das questões sociais. Esse fato deu conseqüentemente, impulso à emergência de propostas voltadas para a criação de novos fóruns de representação, participação e deliberação, capazes de incorporar a participação nos processos decisórios.

No Brasil, as mudanças nas políticas públicas e na sua forma de gestão transitam de um modelo hegemônico e intervencionista, predominante até as décadas de 1960 e 1970, para outra forma após a reabertura política em 1984, mais voltada para a normatividade e regulação.

Nossa compreensão parte das idéias de Silva (2003) de que o fracasso social do modelo de produção capitalista se deve, dentre as inúmeras possibilidades, ao fato de que a sociedade sempre foi excluída das discussões e implementações políticas e econômicas, além da ausência do subsídio estatal na viabilização das condições para a acumulação do capital e da reprodução da força de trabalho sem atentar aos interesses das classes populares.

Com isso, a democracia foi considerada por muitos como um “mito da modernidade”, por tratar, de forma genérica, da participação política dos indivíduos para a definição dos interesses que englobassem a coletividade e ao mesmo tempo resguardassem os interesses particulares.

O grau crescente de complexidade das relações sociais possibilitou a articulação entre diferentes níveis de participação política em diversos espaços de atuação, correlacionando representação e participação nos processos decisórios e ampliando a atuação da escolha para além do processo eleitoral. Reverter essa situação presume o reconhecimento da importância da equidade e do direito à liberdade aos cidadãos, com novas formas de controle e de responsabilização dos processos decisórios.

Podemos verificar estas mudanças de forma mais intensa no Brasil nos últimos anos do século XX, em um processo de desregulação e descentralização, que representa um novo modo de atuação governamental, no qual a retomada da ação do Estado, utilizando instrumentos políticos mais flexíveis, pretende ser decisiva na busca pela solução da pobreza e da exclusão social.

Por causa do autoritarismo e da centralização das ações do poder estatal brasileiro, a descentralização da ação pública mostra-se desafiadora, uma vez que o sentido da

democracia vai sendo fixado conforme as necessidades de interdependência dos diferentes grupos sociais que compõem uma sociedade (GONZAGA, 1994, p.7).

A reversão desta situação significa desencadear um processo de profundas mudanças, entre as quais consentirem que as esferas de atuação extrapolem o estrato governamental. Atingir esse fim torna-se um objetivo, porque os movimentos sociais passariam a lutar pela inclusão de formas interativas de participação, recusando as estratégias tradicionais de ações impositivas e fechadas por parte do poder estatal e pela busca do aumento do controle público sobre os rumos e a eficácia das políticas governamentais.

Nesse contexto, as possibilidades de mudanças surgem a partir da conjuntura dos anos 80 do século passado quando, em meio à crise social e aos esforços democratizadores, propiciou-se novo cenário político para o redimensionamento da gestão democrática na educação. A participação da sociedade civil na esfera política é uma realidade ainda muito recente no Brasil, mais visível no momento da ruptura do regime militar, a partir de 1979, quando começaram a surgir manifestações da sociedade civil que, de forma organizada, se engajaram em um amplo movimento de participação política.

1.2 - O papel da participação no processo democrático

Foi durante a década de 1980 que a sociedade brasileira vivenciou um processo de revitalização da sociedade civil, que emergiu com a luta pela democratização do Estado e da sociedade. Esse período foi marcado por um movimento de conquistas democráticas que ganharam a cena pública, como a organização de movimentos sociais em diferentes setores, o fortalecimento dos sindicatos, a visibilidade das demandas populares e a luta por direitos sociais (RAICHELIS, 2000).

O processo de democratização brasileira desencadeou o rearranjo nas estruturas políticas e foi campo fecundo para a entrada em cena de novos atores: diversos movimentos sociais, prefeitos, governadores e políticos diversos, oriundos dos movimentos sociais e comprometidos com os interesses populares. Os partidos políticos e o Parlamento deixaram de ser os espaços únicos de decisão/formulação de políticas. Este período tem como marco de transformação a Constituição promulgada em 1988.

Segundo Draibe (1986), o Brasil sai dos anos de autoritarismo com um dos padrões mais injustos de distribuição de renda, e com programas de proteção sociais engessados na ineficiente máquina estatal composta por órgãos da administração direta e indireta, envoltos em uma imensa burocracia, isso sem fazer referência aos extraordinários desvios de recursos, sempre chegando à cifra dos milhões.

Os avanços no campo participativo e as eventuais conquistas traduzidas na Carta Constitucional de 1988 não ocorreram por acaso. No entanto, consideramos densa e desnecessária a reconstituição do esforço de participação por parte dos setores populares. Faremos uso da instigante reflexão de Francisco de Oliveira como síntese desta participação:

Todo esforço de democratização, de criação de uma esfera pública, de fazer política, enfim, no Brasil, decorreu, quase por inteiro, da ação das classes dominadas. Política no sentido em que a definiu Rancière [...]: a da reivindicação da parcela dos que não têm parcela, a da reivindicação da fala, que é, portanto, dissenso em relação aos que têm direito às parcelas, que é, portanto, desentendimento em relação a como se reparte o todo, entre os que têm parcelas ou partes do todo e os que não têm nada (OLIVEIRA, F. 1999, p. 60 - 61).

O processo de consolidação dos espaços participativos começou a se estabelecer a partir da resistência à ditadura militar nos anos 1970. No campo da prática, novos agentes entraram em cena e passaram a dividir com o movimento operário (o movimento estudantil, como por exemplo) a arena de construção de um campo articulado de resistência à opressão e ao autoritarismo. Os novos personagens passaram a se organizar em movimentos de bairro, por meio de associações de moradores, nas inúmeras Comunidades Eclesiais de Base, partidos políticos, no movimento de mulheres, de negros, de homossexuais, etc.

Segundo Scherer-Warren (1987), a identidade desses movimentos foi constituída a partir de duas vertentes: a primeira, estrutural, no sentido do reconhecimento do povo (e não apenas da classe operária) como agente transformador das condições materiais do capitalismo contemporâneo e das suas variadas e sobrepostas relações de opressão; e a segunda no sentido da internacionalização de uma cultura crítica com base no repúdio a todas as formas de autoritarismo e opressão. As inúmeras articulações ocorridas no campo social levaram o país à transformações no campo político, na direção da redemocratização e da ampliação da participação social.

Nesse período já era possível se falar em um acúmulo de experiências na luta pela conquista de direitos. Essa novidade pôde ser percebida de maneira mais clara no momento da

Constituinte, entre os anos de 1986 e 1988, quando esses diferentes movimentos procuraram expressá-la por meio da apresentação de propostas a serem incorporadas na Constituição de 1988. A luta circunscreveu-se sob a bandeira da cidadania, e as discussões travadas contribuíram para aprofundar as questões acerca da participação popular e da forma de democracia desejada.

Temas que tratavam dos direitos das mulheres, das crianças, dos negros e dos índios, ao se tornarem objetos de uma discussão pública, foram politizados, retirados da responsabilidade privada, constituindo-se em temas de interesse coletivo. Participação passou a significar não apenas a ocupação dos espaços pelos movimentos, mas propostas foram apresentadas com o intuito de ampliar o envolvimento da sociedade civil na gestão pública. O desejo manifesto era o de desprivatizar os espaços públicos e torná-los permeáveis aos setores que historicamente haviam sido marginalizados dos processos decisórios.

A nova ordem democrática foi assegurada com a construção de um novo arcabouço jurídico, e as demandas da sociedade foram incorporadas como direitos. Nessa direção, ganharam forma na Constituição de 1988 os Conselhos de Gestão de Políticas Públicas, que, a partir de então, passaram a viabilizar a participação dos setores sociais na formulação das diretrizes de políticas como, por exemplo, os da saúde e educação, que possibilitam à sociedade civil o exercício de um controle mais efetivo sobre as ações estatais.

O novo instrumento jurídico que passa a dar sustentação à ordem democrática ficou expresso na versão final da Constituição. Destacamos alguns artigos que expressam a possibilidade de organização popular e no qual são reconhecidos novos *sujeitos de direito*. O artigo 194, em seu inciso VII, assegura a participação da comunidade na gestão das políticas sociais: *Caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados*. O artigo 204, inciso II, prevê a *participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação de políticas e no controle de ações de todos os níveis*, e o artigo 205, inciso VI com a garantia da *gestão democrática no ensino público*.

É evidente que essa não foi a Constituição desejada pelos setores populares. Direitos fundamentais ficaram de fora naquele momento, como o direito à moradia, a garantia do direito ao ensino público, sem que se assegurasse a aplicação de verbas públicas exclusivamente para escolas públicas, dentre outras. Apesar das fragilidades presentes no texto legal, o que se pretende ressaltar é que, pela primeira vez na história do país, setores importantes das camadas populares e da sociedade civil estiveram presentes com suas

propostas no momento de elaboração de uma Constituição, travando luta política com os setores da elite.

Esta presença conseguiu imprimir novos direitos de cidadania. O esforço da sociedade organizada para interferir nos rumos do texto constitucional fez eclodir experiências de participação social que começaram a ser implantadas no Brasil na forma dos conselhos, por tratar-se de espaços de partilha do poder entre o Estado e os grupos sociais heterogêneos, que se colocam como possibilidades na direção da co-gestão da coisa pública e, no caso no Brasil, significava construir efetivamente a função pública do Estado. Em outras palavras, significava desprivatizar o uso que se faz tanto dos espaços como dos recursos públicos.

O desafio que se apresentava aos agentes históricos consistia muito mais do que garantir a continuidade de um regime democrático. Era avançar na construção de uma sociedade democrática, o que passa, também, pelo investimento de transformação da cultura política brasileira, fortemente marcada por um viés autoritário. Todavia sabemos que o autoritarismo está incrustado nas práticas cotidianas e impresso em códigos de condutas informais, códigos estes pontuados pela hierarquização das relações sociais, que acaba por determinar o lugar de cada um no todo social: o lugar da mulher, da criança, do negro, do pobre, do deficiente.

Nesse cenário de disputas, a participação e a democracia ganham centralidade nos debates sociológicos e políticos das mais variadas correntes e concepções ideológicas, fazendo surgir ambigüidades e generalizações em torno destas categorias, o que dificultava a identificação das diferenças entre as suas variantes. Para Coutinho (2002), *o fato de que todos hoje se digam “democratas” não significa que acreditem na democracia.*

Segundo Coutinho (2002) e Silva, I. (2003), o liberalismo como corrente representativa da burguesia e, por conseguinte, da classe dominante, nem sempre se apresentou como democrático, ao contrário colocava-se como alternativa à democracia.

[...] A liberdade que Rousseau, os democratas, os jacobinos pretendiam é a liberdade do mundo antigo, é a liberdade da participação na formação do governo, com a criação de uma esfera pública da qual todos participam, onde todos discutem e debatem. Onde todos são governantes e governados.[...] Afirma Constant, não é mais a liberdade dos tempos modernos. A liberdade dos tempos modernos, diz ele, consiste em fluir na esfera privada aquilo que os indivíduos constroem para si mesmos, suas riquezas, sua família, etc. (COUTINHO, 2002, p. 13).

Assim, por muito tempo a democracia foi vista com desconfiança pelas elites sociais, em virtude do temor dos rumos políticos que a ampliação demasiada da participação popular nos processos decisórios poderia tomar. Situação que passa a ser minimizada quando percebem que poderia ser um mecanismo de controle participativo da sociedade, por meio da diferenciação de status sócio-econômico, ou seja, uma aliada da dominação de classe.

Nesse contexto, o conceito de democracia, definido enquanto governo do povo pela máxima participação de todos, é considerado como um *ideal*, no qual a realidade econômica se mostra incompatível com a conjuntura política; cujos atores envolvidos e suas diversidades de interesses devem se confrontar até o estabelecimento dos objetivos que atendam ao bem comum.

Ressaltamos a necessidade de reflexão acerca da viabilidade da participação como uma prática democrática real, principalmente com o surgimento de regimes totalitários no período pós-guerra, com grande adesão popular, demonstrando que na política os objetivos podem ser alterados conforme um novo grupo organizado assuma o comando. No entanto, qualquer reflexão que envolva a participação popular como mecanismo de ampliação da democracia, demanda a necessidade de estudo acerca das teorias democráticas do século XX.

Silva, I. (2003), Peroni (2003) e Coutinho (2002), em seus escritos sobre democracia e participação, nos remetem à compreensão de que os diversos modelos de democracia possuem um conteúdo classista, comportando uma divisão em pelo menos dois tipos distintos, resguardando suas ramificações.

O primeiro é conhecido como *modelo real* caracterizado pela representatividade e elitismo político, paradigma que foi sistematizado por J. Schumpeter e aprimorado por outros teóricos, dentre os quais destacaremos Robert Dahl. O segundo tipo, denominado *modelo ideal*, baseado na idéia da participação ampliada da população, abrangendo a concepção idealista oriunda da Europa nos anos de 1960, com base nas mobilizações políticas dos movimentos populares e sindicais e do descontentamento com os resultados dos regimes do Leste Europeu. Desta forma optamos por centrar nossas reflexões nessas duas vertentes teóricas por considerarmos serem as mais condizentes com a natureza deste estudo.

A perspectiva do modelo real está alicerçada na teoria democrática “clássica” de J. Schumpeter (1984), também conhecida como democracia do equilíbrio, que será aprimorado por outros autores dentre os quais Robert Dahl (1989) e Norberto Bobbio (1987, 2007). A teoria democrática de Schumpeter (1984) sustenta-se no pressuposto de que a sociedade é formada por consumidores de bens políticos, que se associam a grupos distintos em busca da maximização de seus interesses, cabendo à democracia propiciar o equilíbrio entre procura e

oferta dos bens políticos. O modelo de democracia real/elitista separa a realidade concreta em que as sociedades se alicerçavam, dos ideais ou fins almejados, considerando a representação como o máximo de participação que a população deveria obter.

A soberania popular, portanto, é substituída pelo reconhecimento da vitalidade que a liderança possui neste modelo, pois *o método democrático é um acordo institucional para a tomada de decisões políticas no qual o indivíduo adquire o poder de decidir mediante uma luta competitiva pelos votos do eleitor* (SCHUMPETER, 1984).

Segundo Pateman (1992), com relação ao modelo clássico Schumpeter também argumenta que o idealismo de reproduzir nos grandes países da era moderna, o processo democrático de maneira correlata ao das cidades-estados da antiga Grécia, onde os cidadãos exerciam influência direta sobre as decisões do governo, torna-se inviável²² em função da constituição atual da sociedade moderna, portanto, o modelo democrático deve ser feito pela escolha (eleição) que autoriza a atuação do governo. No entanto, para Silva I. (2003), a participação fica restrita a grupos auto-escolhidos, com a função de dirigir o processo político, cujo *papel do povo é produzir um governo*. Essa restrição participativa é justificada sob a argumentação de que beneficiariam a qualidade das escolhas, feitas por um número limitado de pessoas presentes no processo decisório.

O modelo democrático representativo (real) tem no voto periódico o instrumento participativo disponibilizado para grande parte da população, enquanto que apenas um seleto grupo social se candidata à administração pública. O controle do poder decisório se mostra vinculado ao aspecto econômico e status social, permitindo a analogia da teoria schumpeteriana com os pressupostos de que todos nós somos *consumidores de bens políticos*, e nos associamos a grupos com interesses convergentes, liderados por um determinado grupo político que oferece um dirigente apto a tomar decisões racionais, necessárias e satisfatórias, disponibilizando estes benefícios sem permitir a submissão dos interesses privados individuais aos do grupo dirigente, caso contrário o eleitorado faz a substituição por lideranças alternativas nas próximas eleições, em uma luta competitiva entre as elites políticas.

Schumpeter (1984) definiu como condições necessárias para o funcionamento e manutenção do método democrático a existência de *material humano* de alta qualidade nos aspectos moral e intelectual, inserido em um campo de decisão política no qual a liderança

²² Para Schumpeter, o modelo clássico tornou-se inviável na sociedade moderna por abranger pressupostos irrealistas para uma sociedade grande de mais e industrializada, e pela necessidade dos indivíduos de controle total da situação além da racionalidade política, ao mesmo tempo em que a liderança é posta de lado. (PATEMAN, 1992)

tolere as diferenças de opinião e atue dentro de uma estrutura administrativa especializada e independente, com os interesses voltados para os princípios constitutivos da sociedade.

Entretanto, nessa teoria, a participação mais ampla não tem um papel de destaque, limitando a participação do eleitorado ao momento da escolha de seus líderes e de discussão nas situações requeridas, o que resulta na manutenção do funcionamento eleitoral, mas sem que isso represente uma forma de controlar os dirigentes. Nesse caso, a representatividade é considerada distintiva, porque acolhe os princípios da igualdade e da soberania popular como uma forma de “controle” do Estado instrumentalizado para a formulação de leis, da opinião pública e das eleições, garantindo um sistema democrático estável com critérios de ação representativa que torna a competitividade um fator positivo na escolha dos governos.

Robert Dahl (1989) contribui com o modelo de Schumpeter, introduzindo em suas análises as conexões das elites com os grupos de interesses (associações comunitárias, associações profissionais, grupos religiosos, dentre outros.). O objetivo era chegar a uma acomodação entre o poder das majorias e o das minorias, igualdade política e o limite da soberania, seguindo, pois, a definição de democracia centrada no processo de escolha eleitoral através da competitividade dos líderes políticos, só que acrescida pela aceitação de um número maior de grupos sociais envolvidos nas disputas, formando uma poliarquia.

A análise das sociedades contemporâneas deve ser feita através de um método descritivo que considera as características distintas e as funções atuais de todas as Nações-Estado e as organizações sociais que são denominadas democráticas. Os pluralistas objetivam, portanto, descrever a performance real da democracia e verificar suas contribuições para o desenvolvimento das sociedades contemporâneas. (FARIA, 1996, p. 22).

Segundo essa vertente teórica, a democracia se compõe de instituições diversificadas que resultam em uma intrincada rede política, interligada pelos interesses grupais convergentes. É justamente por meio dessa composição tão diversificada de atores que a democracia consegue se manter, recorrendo à competição eleitoral para atender aos interesses dessa pluralidade que compõe a sociedade e reduzindo a coerção do Estado. Essa é uma interpretação do modelo político vivenciado recentemente em grande parte dos países ocidentais, inclusive o Brasil.

Por não considerar possível a implantação de uma democracia nos moldes rousseauianos²³, Dahl (1989) estabelece as condições necessárias para a eficácia democrática poliárquica, baseada em oito pressupostos²⁴. O modelo é defendido através da crença de ser uma forma de ampliação quantitativa e qualitativa da participação dos indivíduos que se sentem aptos a mostrar sua capacidade decisória, em um esforço para descentralizar o poder. Dahl retoma os pressupostos normativos para valorizar a participação da massa popular como uma forma de aprimoramento moral que permite a intervenção nas decisões através da observância do consenso e do uso da burocracia como legitimadora das regras preestabelecidas. Os cidadãos comuns têm uma atuação mais significativa que no modelo de Schumpeter, controlando a ação política através das eleições.

Não significa que podemos concluir, equivocadamente, sobre a existência de uma *igualdade política*, com controle de poder equitativo entre os grupos. Essa situação não existe porque Dahl também considera que os grupos de status sócio-econômico baixos são prejudicados justamente pelo seu limitado acesso aos recursos materiais e de conhecimento, levando-os ao desinteresse, apatia e completa inatividade sobre os temas pertinentes.

Uma *cultura cívica* pressupõe a existência de uma comunidade atuante, com organizações da sociedade civil autônoma e população defensora dos interesses coletivos, tudo graças às relações baseadas em uma convivência social igualitária, mantida pela confiança e colaboração de todos.

Segundo a teoria defendida por Dahl, a sobrevivência da democracia depende da diminuição da desigualdade econômica:

Desigualdades de recursos políticos, de posições estratégicas e de outras coisas que implicam barganha de poder são muito grandes na ordem democrática existente, tornando plausível a teoria da dominação da minoria. A pior desigualdade não é a econômica, mas a de acesso ao conhecimento e às informações (GONZAGA 1994, p. 48).

²³ A liberdade política, para Rousseau, pressupõe a participação universal, devendo ser desejada individualmente a permanência na comunidade. A verdadeira democracia é concebida como governo do povo, (COUTINHO, 2003).

²⁴ 1) Todos podem votar, manifestando sua preferência; 2) Na tabulação, a cada voto terá mesmo peso; 3) A alternativa que obtiver maior número de votos será declarada vencedora; 4) Direito de vocalização; 5) O acesso a todos de forma idêntica as alternativas a serem escolhidas; 6) As alternativas que receberem maior número de votos, substituem aquelas de menor número de escolhas; 7) As regras estabelecidas pelos servidores públicos devem ser executadas; 8) As decisões tomadas pelas lideranças escolhidas são executórias no período entre eleições (DAHL, 1989).

As organizações sociais independentes são desejáveis para o desenvolvimento de um trabalho conjunto com o poder estatal, a partir do qual se expande o acesso às informações das agendas governamentais e suas instâncias decisórias, mas é necessário que a autonomia desses grupos seja restrita para que não agregue poder excessivo e resulte no egoísmo limitador da formação da opinião pública que influencia a consciência cívica e o consenso político.

O exercício de poder mantém as regras previamente estabelecidas, permitindo às elites se alternarem na liderança desde que os eleitores entendam que as políticas estão atendendo aos seus interesses. O limite do poder provém da legislação, das forças contraditórias e da opinião pública. Provavelmente por isso, Dahl considere a democracia como o regime político mais adequado para lidar com os conflitos provenientes das diversidades culturais, principalmente se for uma sociedade organizada por grupos plurais e com decisões descentralizadas. A participação apresenta-se como uma postura de resguardo dos interesses privados por intermédio do consenso, reforçando as concordâncias, encorajando a moderação e mantendo a paz social (DAHL, 1989).

Essa percepção se contrapõe à organização tradicional, que tende a marginalizar as pessoas não organizadas e com isso mantém o *status* elitista. Para evitar tal situação é forçoso um *treinamento social* que leve ao respeito mínimo das escolhas e normas políticas, com tanto que exista uma predisposição individual para o consenso.

Esta *virtude cívica* é uma questão delicada, uma vez que Dahl (1989) considera que há um predomínio dos interesses individualistas devido ao fato de que o bem comum exige devotamento e renúncia dentro de um ambiente marcado pela diversidade.

Ainda assim, considera que a participação se dá entre os que conseguem potencializar os seus valores de competitividade, reforçando a necessidade de controle participativo do homem comum (principalmente o de baixo status sócio-econômico), para que a sua intervenção ocorra de forma moderada, uma vez que a atuação excessiva desses indivíduos pode resultar em conflitos sociais que inviabilizem o sistema democrático.

Sintetizando a observação teórica, a concepção representativa de democracia tem um caráter fortemente empírico, no qual a mesma se caracteriza pela competição dos votos da população, que define entre os grupos selecionados aqueles que serão os representantes de seus desejos e necessidades. Nesse modelo, a população exerce um controle mais evidente das ações políticas dos dirigentes, avaliando e definindo aqueles que se mostram capazes de defender os interesses privados, mas a intervenção fica restrita à escolha dos governantes.

O modelo ideal, vinculado à concepção participativa de democracia, tece severas críticas ao modelo da democracia representativa (real) em razão do predomínio da visão instrumental. Essa concepção, também denominada idealista, sentido dado, a concepção participativa ou idealista que se volta para a dimensão normativa, na qual o processo democrático conta com uma sociedade participativa em que os interesses coletivos se sobrepõem às necessidades individuais.

O modelo participativo com base nos movimentos populares da Europa dos anos de 1960 tem suas origens em períodos mais remotos, representados, entre outros, por J. J. Rousseau, Montesquieu e S. Mill, formadores da teoria democrática clássica. O seu propósito é:

A educação de todo um povo até o ponto em que suas capacidades intelectuais, emocionais e morais tivessem atingido o auge de suas potencialidades e ele tivesse se agrupado, ativa e livremente, numa comunidade genuína, cuja estratégia para alcançar esse objetivo seria por meio do uso da atividade política e do governo com vistas à educação pública. (HARVEY, 1992 apud PATEMAN, 1992).

O ideal rousseauiano previa que a participação dependia da cooperação de todos ou da maioria, e que a ação individual impedia a concretização das ações de bem comum. O cidadão é soberano e a política a ser aceita deve ser aquela que beneficia igualmente a todos, permitindo a verdadeira proteção dos interesses individuais sem desconsiderar o desejo coletivo. A decisão sobre as leis que deverão governar a coletividade deve emergir dos desejos individuais e não de grupos formados, o que poderia resultar em interesses segregados das vontades da maioria.

Nessa situação, a participação estaria presente no momento de tomada de decisão, momento esse no qual a educação atingiria uma acepção mais abrangente enquanto meio para se chegar à atingir a ação responsável, não por si só, mas por assuntos que afetem a vida das demais pessoas (favorecendo a aceitação individual das escolhas coletivas), onde a sociedade se constitui como um ambiente político.

A participação permite que quanto mais seja exercitada, mais o indivíduo se veja encorajado a perpetuar essa circunstância, dado o fato de conseguir manter o controle sobre o desenrolar do processo vital e da estrutura social em que vive, em contrapartida ao aparato estatal. A ação socialmente responsável, e exercida de maneira contínua, desencadeia um outro elemento funcional, que é a integração social.

Essa teoria contribuiu para os escritos de seguidores teóricos do ideal participativo, com o diferencial de situar as explicações em uma realidade mais moderna e de relações mais complexas, advindas do modo de produção capitalista. Buscou-se uma alternativa para a proposta liberal, onde a identidade e interesses individuais não permitiam a constituição de uma comunidade pelos ideais altruístas do período pré-capitalista.

A constituição da sociedade se dá pela cidadania, formada pela opinião política referente à organização social, e sua sustentação é o poder de ação advindo do saber necessário para o funcionamento e manutenção do governo. A soberania popular não pode ser conduzida por um representante, pois a ação política é determinada pelo próprio cidadão, e é dessa forma que a participação não se restringe ao voto eleitoral para escolha dos dirigentes, mas envolve também a intervenção que viabilize a implantação dos programas que sejam de interesse coletivo.

Um período especialmente profícuo para esta reformulação teórica ocorre na Europa dos anos 1960, em meio ao ambiente de mobilizações políticas que almejavam a ampliação da participação, até então restrita, no que tange à esfera eleitoral. Nota-se que o funcionamento da esfera eleitoral se baseia na definição mais apurada do papel do Estado perante a sociedade, permitindo que a população tenha participação mais diretiva nas decisões públicas e substitui a noção de “cidadão consumidor” pela de gestor e executor das ações, e dessa forma conseguir reverter as adversidades econômicas.

Segundo Sousa Santos e Avritzer (2005), o modelo participativo atende ao conjunto dos requisitos considerados centrais para a caracterização de uma democracia. E através desses requisitos que os cidadãos têm garantidos seus direitos de elaborar, manifestar e defender as suas convicções. Além disso, nas democracias participativas o Estado também se mantém regulado pelas normas constitucionais que prescrevem os direitos e deveres de todos os cidadãos, assim como existe uma subordinação às normas estabelecidas pela lei.

Contudo, para os autores supracitados a grande inovação dos modelos participativos, quando confrontados com os elementos que caracterizam as democracias reais/elitistas, reside no fato de que, enquanto no âmbito representativo liberal o processo democrático fica restrito aos procedimentos, às normas do jogo democrático; na perspectiva participativa os procedimentos eleitorais são enriquecidos pela ênfase em, pelo menos, três novas dimensões.

A primeira dimensão é a da participação, do envolvimento dos cidadãos com a coisa pública, rompendo com uma concepção tecnoburocrática de administração. A idéia de que os cidadãos devem ultrapassar a sua condição de eleitores para envolver-se no cotidiano

da elaboração, execução e controle das políticas públicas revoluciona o tradicionalismo estatal enquanto máquina burocrática e retoma a possibilidade de obtenção de legitimidade política através de novos canais de representação popular.

A segunda dimensão trata da ênfase na deliberação pública, algo que interfere nas formas através das quais o governo elabora e executa suas políticas, assim como nas características que o Estado deve assumir para adequar-se a este modelo de gestão. Finalmente, a terceira é a valorização dos aspectos qualitativos do processo democrático, incorporando à questão dos procedimentos uma nova ênfase centrada na qualidade com a qual estes vêm sendo executados.

Então, a proposição de um modelo democrático participativo no qual os cidadãos deliberam e controlam as políticas públicas conjuntamente com o Estado, significa um aperfeiçoamento do modelo democrático discursivo proposto originalmente por Jürgen Habermas (1995) na medida em que os canais comunicativos, representados nos diferentes tipos de fóruns de participação popular, desembocam em um aprimoramento dos processos de decisão públicos e, conseqüentemente, fortalecem os “cimentos” de novas bases para a legitimação das ações do Estado.

Para entender melhor esta questão é possível listar alguns elementos que caracterizam, a partir deste autor, a formação das democracias participativas: 1) a existência de uma pré-disposição dos governantes para compartilhar com a sociedade civil os espaços de poder que correspondem à esfera do Estado; 2) a criação de espaços de comunicação que articulem representantes da esfera estatal e da sociedade civil com o fim de estabelecer um canal de mediação entre os diferentes atores sociais; 3) a constituição de uma agenda pública de discussões envolvendo a cidadania enquanto um todo ou seus representantes eleitos; 4) o encaminhamento de deliberações previamente negociadas entre Estado e sociedade civil pelas estruturas estatais ou por mecanismos de co-gestão públicos.

A existência de diferentes níveis de reuniões que envolvem moradores das cidades e regiões, o estímulo aos debates sobre o espaço urbano, a participação nas determinações de obras públicas ou até mesmo a escolha não de parlamentares, mas de vizinhos para fazerem parte de fóruns de gestão representam não apenas uma mudança em termos da forma da democracia, como também uma verdadeira revolução no que diz respeito à constituição de capital social, entendido enquanto formação de um conjunto de requisitos cívicos (cidadania, solidariedade, sentido público, coletivismo, etc.) que permitem o fortalecimento da organização da sociedade.

Esta é uma das grandes diferenças entre o modelo real/elitista de democracia e o participativo, já que enquanto no primeiro caso, a participação restringe-se às urnas, no segundo há permanência de vínculos de relação entre o Estado e a sociedade civil, o que resulta na formação de laços sociais mais amplos do que aqueles gerados apenas pelos processos eleitorais.

De modo geral, a democracia participativa funcionaria como uma democracia direta na base e como um sistema representativo nos outros níveis. Esse modelo tem forte influência do ideal reducionista da intervenção estatal nas decisões sociais, ao mesmo tempo em que amplia os espaços de decisão para além do Estado, contando com a colaboração da sociedade organizada.

Ressaltamos que apesar de considerarmos os postulados de Habermas, acerca da democracia e participação discursiva, importantes para a compreensão da relação Estado-sociedade, não faremos uso na discussão que pretendemos fazer de políticas instituídas no processo de redemocratização do Brasil. Consideramos mais significativas, neste estudo, as contribuições de autores com Souza Santos (2005), Lima (2001), Gohn (2001, 2003, 2004), Silva I (2003).

Diante do exposto, as afirmações de Bobbio (2007) se tornam pertinentes, pois apesar das sociedades capitalistas tomarem medidas que favoreçam maior intervenção da sociedade, seja através da presença de partidos políticos diversificados ou do sufrágio universal, a democracia não conseguiu disseminar a idéia de participação com liberdade de dissenso e divisão do controle decisório.

Essa situação se deve principalmente à crise dos Estados democráticos, que foram responsabilizados pelos intensos problemas econômicos e justificaram a desregulamentação dos direitos sociais como necessários para a manutenção do sistema e sua concepção individualista de sociedade.

Outro aspecto que contribuiu para esta questão foi a frágil manutenção dos governos democráticos principalmente nos países latino-americanos, sempre abalados pelas divergências internas entre os grupos sociais e pela subserviência econômica e política aos interesses externos. Mas é certo que os movimentos sociais de origem popular que conseguiram impor às elites a idéia de extensão dos direitos sociais e políticos, permitiram vislumbrar uma realidade com contornos mais definidos de democracia (SILVA I, 2003).

Dentre os pressupostos que examinamos a respeito da democracia, o elemento essencial que os difere é a definição e o grau de participação. Enquanto na teoria representativa (ou concepção realista) a participação individual encontra o limite de sua

atuação na escolha dos representantes dos interesses individuais por meio de sufrágio; na teoria participativa (concepção ideal) a participação tem função educativa baseada na cooperação social sobre as decisões de interferência na realidade cotidiana, de preferência sob forma institucionalizada e tornando-se um modelo auto-sustentável.

O desafio do ideal democrático é fomentar o envolvimento dos cidadãos nas atividades, seja por meio da participação política e/ou do controle social. Assim, enquanto a maioria dos indivíduos ficam apenas no aguardo das soluções para os problemas sociais advindos única e exclusivamente do setor público, uma minoria de indivíduos se apropria de instrumentos públicos de participação, de modo a influenciar a agenda pública, intervir no processo decisório e acompanhar a implementação das políticas públicas.

A participação constitui-se como um dos mais importantes princípios políticos, o que gera o grande desafio da ampliação da participação política na efetivação de uma democracia participativa, entre o poder público e os cidadãos. A participação implica na criação de mecanismos legais de abertura do governo para escutar as opiniões sociais e considerá-las no momento das formulações, deliberações e implementações de políticas públicas – para que a participação de fato se concretize, deve vir acompanhada de controle social, ou seja, de transparência decisória e acesso à informação.

Isso implica, portanto, na capacidade de identificar alternativas existentes e fazer escolhas capazes de promover mudanças ou conservar a estrutura de valores e a cultura política de uma sociedade. O princípio da participação reflete um ideal democrático que

Supõe cidadãos atentos à evolução da coisa pública, informados dos acontecimentos políticos, ao corrente dos principais problemas, capazes de escolher entre as diversas alternativas apresentadas pelas forças políticas e fortemente interessados em formas diretas ou indiretas de participação (BOBBIO, 1986, p.89)

Por controle social entendemos que esse envolve monitoramento dos poderes públicos por parte dos indivíduos ou seja, controle sobre o Estado pela sociedade, o que pressupõe o acesso público à informação e à participação social na elaboração e definição de políticas, visando o benefício de toda a sociedade.

Desta forma, poderemos dizer que a participação e o controle social são princípios políticos adotados no modelo de gestão democrática, cuja intenção é propiciar uma ampliação da interação entre o setor público e a sociedade civil na gestão descentralizada da política

pública, princípios que afirmam a soberania popular como característica fundamental da democracia.

Devemos levar em conta, ao pensarmos na possibilidade de participar da vida pública, que não apenas os espaços institucionais criados especificamente para este fim dão oportunidade de participação cidadã. A participação política se dá de diversas formas e em diversos espaços. O local de trabalho, por exemplo, é uma esfera política e, portanto, espaço de participação. Não se deve considerar a participação apenas como uma série de arranjos institucionais, ela se dá também e, principalmente, fora de espaços institucionais ou formalmente constituídos para fins de proporcionar participação social. O sentido da participação não se completa apenas quando os indivíduos tomam parte direta de decisões políticas. A participação no mercado de trabalho, na rede de proteção social e em espaços de convivência social e comunitária também conferem sentido à participação como princípio democrático.

Segundo Gohn (2007), a participação possui três níveis básicos: o conceptual, o político e o da prática social. O primeiro nível varia conforme o paradigma em que se fundamenta; o segundo está associado ao processo de democratização e integração social dos indivíduos; e o terceiro refere-se ao processo social propriamente dito, como as ações concretas empregadas nas lutas das organizações que buscam viabilizar algum ideal. A autora faz algumas distinções do conceito, que não devem ser analisados e/ou interpretados monoliticamente, *elas geram, historicamente, interpretações e composições, tais como: liberal/comunitária, liberal/corporativa; autoritária (de direita e de esquerda); revolucionária (gradual ou por ato de força); democrática/radical etc.* (GOHN 2007, p.15).

Para Gohn (2007), portanto, a participação pode ser compreendida nas seguintes distinções conceituais:

- Participação Liberal – dado os pressupostos básicos do liberalismo, objetiva o fortalecimento da sociedade civil, não para que esta participe da vida do Estado, mas para fortalecê-la e evitar as ingerências do poder público. Baseia-se no princípio da igualdade na qual a participação permite a busca pela satisfação das necessidades;
- Participação Corporativa - advém do sentimento de concordância e identidade da existência de um bem comum, extrapolando os interesses individuais. O processo participativo está vinculado à existência de organizações na sociedade;
- Participação Comunitária - é uma forma institucionalizada de integração através de órgãos representativos da sociedade, aos órgãos deliberativos e administrativos do Estado;
- Participação Autoritária - orientada para a integração e controle social da sociedade e da política, geralmente em regimes políticos autoritários. Em um regime democrático age-se de

forma cooptativa, na qual a promoção de políticas públicas é um exemplo de estímulo verticalizado (de cima para baixo) apenas com o intuito de diluir os conflitos sociais;

- Participação Democrática - a participação deriva das ações tanto na esfera civil quanto política, de maneira institucional e bem delimitada. Opõe-se ao modelo corporativista e se sustenta no modelo representativo;
- Participação Revolucionária - estrutura-se em grupos organizados para lutar contra as relações de dominação e de divisão do poder político. O sistema partidário é uma exemplificação desse modelo;
- Participação Radical - engloba teóricos e ativistas que questionam e buscam a substituição do modelo representativo por outro onde o poder fique nas mãos da comunidade, com redistribuição de poder. Busca o fortalecimento da Sociedade Civil para delinear outra realidade, com justiça social.

Essa classificação feita pela autora mencionada anteriormente, em conjunto com as reflexões de Silva e Santos e Lima, nos permitirá analisar melhor o Conselho de Educação e seus processos de participação dentro de um governo que assumiu como princípio a gestão democrática e popular no projeto *Escola Cabana*. Enfatizamos que nossa intenção não é medir ou determinar o grau de participação no Conselho Municipal de Educação de Belém, mas sistematizar a experiência deste órgão durante um governo que pretendeu e apostou em uma gestão administrativa democrática com a ampla participação popular.

Se ainda não é possível falarmos na superação da racionalidade instrumental, esperamos ao menos perceber o questionamento da sua preponderância, principalmente em sociedades marcadas por longos períodos de ausência participativa dos cidadãos, nas quais a liberdade cerceada fez com que grupos sociais se mostrassem questionadores quanto à necessidade de empregar práticas participativas para a manutenção de um sistema político administrativo viável. Falar da prática participativa como reivindicação social servirá de indicativo para compreender a modernização das relações sociais no processo de redemocratização no Brasil

1.3. A democratização da sociedade civil e do Estado pelos conselhos gestores.

Os conselhos gestores de políticas são espaços fundamentais de fortalecimento da sociedade civil e de transformação do conceito tradicional de Estado. A sociedade civil não

pode, de fato, continuar sendo sacralizada e o Estado satanizado, como tem acontecido em uma trajetória teórica recente, ignorando que o imprescindível para Estado–Sociedade Civil é seu verdadeiro *locus* de entendimento.

Neste trabalho, procuramos superar a fundamental banalização do conceito de sociedade civil operado por associações empresariais, grupos empresariais, entidades filantrópicas, Organizações Não-Governamentais (ONGs) e até alguns movimentos sociais que o confundem, muitas vezes, com o chamado *terceiro setor*²⁵ que, dentre outros, parece ser fundamental. No entanto, não se pode esquecer de que todas as polêmicas e imprecisões geradas neste conceito revelam também a necessidade de maior clareza de seu conteúdo para buscar, talvez, uma melhor apreensão.

Como já vimos no início deste capítulo a definição, na verdade, do conceito de sociedade civil não se dá apenas nos espaços do debate teórico, mas está enraizada na práxis dos seres humanos. A busca do seu significado emerge particularmente no mundo moderno e chega com força até os dias atuais, quando ganha relevância – num momento em que, na “onda” do Estado mínimo, invoca-se a necessidade de uma sociedade civil máxima. Mas, contraditoriamente, é no terreno da sociedade civil que se trava também a grande luta para combater a onda neoliberal, para exercer os direitos civis e políticos e ampliar os direitos sociais das classes subalternizadas. Segundo Sader a sociedade civil,

[...] consiste em uma espécie de contraponto para o encolhimento do Estado - seja por parte dos que o pregam como virtude, seja dos que procuram minimizar os vazios deixados por essa retração. De qualquer forma, essas iniciativas aparecem nos espaços deixados pelas teorias e práticas de um chamado “Estado mínimo”. Essas iniciativas coincidem com a maior projeção do conceito de sociedade civil – que as abarcaria a todas, apesar de sua diversidade– por oposição a tudo o que seja ‘estatal’, consensualmente considerado como ineficiente – por definição ou como balanço de suas práticas concretas. (2002, p. 673)

Coutinho observa que o conceito de sociedade civil é *meio privilegiado através do qual Gramsci enriquece com novas determinações, a teoria marxista do Estado* e prossegue,

²⁵ Para Landim, *o terceiro setor não é um termo neutro, ele tem nacionalidade clara. É de procedência norte-americana, contexto onde associativismo e voluntariado fazem parte de uma cultura política e cívica baseada no individualismo liberal.* (Montaño *apud* Landim, 2003, p. 53). Montaño afirma que o termo é construído a partir de um recorte social em esferas: o Estado (‘primeiro setor’), o mercado (‘segundo setor’) e a ‘sociedade civil’ (‘terceiro setor’). Recorte (...) claramente neopositivista, estruturalista, funcionalista ou liberal, que isola e autonomiza a dinâmica de cada um deles, que, portanto, desistoriciza a realidade social. Como se o ‘político’ pertencesse à esfera estatal, o ‘econômico’ ao âmbito do mercado e o ‘social’ representasse apenas à sociedade civil, num conceito reducionista. (2003, p. 53).

em suma: os “clássicos”, tradicionalmente identificam o Estado – a máquina estatal – com o conjunto de seus aparelhos repressivos.[....] (COUTINHO 1992, p. 74 - 75).

No Brasil, para os governos que têm como preocupação sua própria democratização, a organização e a participação da sociedade civil são fundamentais. Por exemplo: as experiências desenvolvidas em Porto Alegre no Orçamento Participativo têm dado mostras interessantes sobre o potencial que pode ser encontrado e trabalhado em alguns movimentos organizados da sociedade. No comentário geral em que Sader (2002) interpela os textos da pesquisa coordenada por Santos (2002), a partir de um horizonte político amplo, afirma que:

Doze anos de política de orçamento participativo – continuadas pelo quarto mandato sucessivo do PT em Porto Alegre – permitiram não somente cristalizar nela o sucesso desses governos, como estendê-las a centenas de municipalidades do Brasil, bem como entusiasmar um governo de uma cidade considerada ingovernável – como São Paulo, em parte justamente pela falta de recursos e pela imensa massa de demandas reprimidas, a lançar-se à ‘aventura’ do orçamento participativo. Essa extensão é inovadora, porque até certo momento o orçamento participativo era considerado uma espécie de política setorial e não o núcleo de uma reforma radical do Estado – potencial que até agora ainda não foi incorporado aos programas nacionais de governo do PT, como demonstração do desconforto e das perturbações que provoca para quem se proponha a governar sem alterar as estruturas gerais de poder na sociedade. (SADER, 2002, p. 669)

Santos (2002), em seu projeto de pesquisa intitulado *Reinventar a Emancipação Social: para novos manifestos*, realizado em seis países – África do Sul, Brasil, Colômbia, Índia, Moçambique e Portugal, buscou analisar iniciativas, organizações e movimentos progressistas em cinco domínios sociais: democracia participativa; sistemas alternativos de produção; multiculturalismo; justiça e cidadania culturais; luta pela biodiversidade entre conhecimentos rivais e o novo internacionalismo operário. Neste estudo, no Brasil, a experiência apreciada foi o Orçamento Participativo em Porto Alegre e Belo Horizonte.

Para este autor,

É pela prioridade dada à globalização contra-hegemônica que antevemos a possibilidade de contribuir para a reinvenção da emancipação social. Em outras palavras, a ciência é para nós um exercício de cidadania e de solidariedade e a sua qualidade é aferida em última instância pela qualidade da cidadania e da solidariedade que promove ou torna possível (SANTOS, 2002, p. 22).

Portanto, ao discutir o conceito de sociedade civil relacionado com a problemática enfrentada hoje pelos conselhos gestores de políticas públicas, evidencia-se o debate também do Estado e das políticas sociais públicas. Até porque, como já foi referido, o debate da sociedade civil está entrelaçado com o de Estado e, conseqüentemente, o das políticas públicas e dos direitos sociais.

Segundo Coutinho,

O Brasil sempre se caracterizou pela presença de um Estado extremamente forte em contraposição a uma sociedade civil débil, primitiva. Usando categorias [...] de Gramsci, diria que o Brasil foi sempre, pelo menos até os anos 30, uma formação social do tipo 'oriental', Gramsci chamou de "oriente" uma situação por ele definida com as seguintes palavras: no Oriente, o Estado é tudo e a sociedade civil é primitiva e gelatinosa (1993, p. 77).

O fato mais concreto é a precedência da constituição do Estado brasileiro frente ao surgimento da sociedade civil, ou seja, as bases sociais e políticas desse processo se fizeram superficialmente pelo “alto”, retratando o caráter autoritário da constituição deste Estado. Assim, ao trabalharem as políticas sociais públicas como resultado das contradições das relações sociais capitalistas, observamos que ao mesmo tempo em que elas são usadas, como afirma Vieira (1992), para aliviar as tensões oriundas das lutas das classes, elas são também a manifestação visível das lutas travadas pelos trabalhadores e daqueles que nem o trabalho conseguiram garantir. Estamos nos referindo aos cidadãos destinatários das políticas sociais públicas; aqueles que nos conselhos gestores de políticas públicas lutam para garantir o seu direito à voz, ou seja, o direito de auto-representação.

Estamos, também, falando dos técnicos e dirigentes que vivem substituindo a sua voz e a sua presença, ou seja, o seu direito de decidir o que é melhor ou não para si e seu grupo social. Dentro da experiência nos conselhos gestores de Belém percebemos, de fato, que a ‘modernização conservadora’ operada no Brasil manteve, e ainda mantém, características e elementos da velha ordem – apesar de ter provocado algumas mudanças. Trata-se do que Coutinho denomina de transformações ‘pelo alto’, e diria:

[...] que estas tendências ‘prussianas’ – vamos usar a expressão – determinaram uma presença sempre muito forte do Estado na vida brasileira. E isso já se manifesta claramente no processo de independência, no qual se revela um traço que tem importantes conseqüências: tivemos um Estado unificado antes de sermos uma Nação (1993, p. 79).

Portanto, para analisar as políticas sociais é necessário compreender também as lutas travadas nos espaços da sociedade civil. Mas é importante salientar, como nos ensina Gramsci, que este conceito nos indica que *as classes subalternas podem obter a hegemonia antes de se tornarem classes no poder* (GRAMSCI, 2005). Portanto, é na sociedade civil que se encontra a possibilidade de formação de novas fontes de legitimidade, novas áreas de consenso, já que é através dos aparelhos privados de hegemonia que se formam e difundem os valores ideológicos.

Esta compreensão traz em seu interior a possibilidade de ampliação da esfera pública, como condição *sine qua non* de espaços para formulação e efetivação das políticas sociais, estas trabalhadas como direito do cidadão e dever do Estado. Apesar destas questões apontarem para a existência de condições concretas e objetivas para o processo de ocidentalização²⁶ do Brasil,

Resta ainda um longo caminho a percorrer na luta para ampliar a socialização da política, para construir um efetivo protagonismo das massas, capaz de consolidar definitivamente a sociedade civil brasileira como protagonista da esfera pública. Do desenlace dessa luta irá depender, de resto, o destino do processo de transição iniciado com a chamada “Nova República”; na medida em que esta transição foi fruto da combinação de pressões “de baixo” e de operações transformistas “pelo alto”, seu ponto de chegada pode ser ou a criação de uma democracia real de massas, aberta ao avanço para o socialismo, ou a restauração do velho liberalismo elitista e excludente agora sob a forma “moderna” do liberal – corporativismo. Embora até hoje (1998) tenham predominado as tendências mais regressistas, consolidadas no neoliberalismo dos governos Collor e Cardoso, parece-me indiscutível o avanço da “ocidentalidade” brasileira. O fato é que, pelas vias transversas da revolução passiva, o Brasil tornou-se uma sociedade “ocidental”, madura para transformações substanciais (COUTINHO, 2003, p. 217-218).

Ao mesmo tempo, é preciso entender que o abandono imediato das práticas assistencialistas e dos processos de transformação “pelo alto”, não significa necessariamente,

²⁶ Preocupado em compreender as razões do fracasso das revoluções de tipo bolchevique nos países europeus, Gramsci desenvolveu uma tipologia que no contexto da sua Teoria Ampliada do Estado estabelecia as relações entre a sociedade civil e o estado estrito senso. Assim, ele compreendia como *Orientais* as sociedades nos quais o estado era tudo e a sociedade civil primitiva e gelatinosa. Por outro lado, seriam *Ocidentais* as sociedades em que entre o estado e a sociedade civil houvesse uma justa relação e, quando se dava um abalo do Estado percebia-se imediatamente uma robusta estrutura da sociedade civil. (Gramsci *apud* Coutinho, 2003, p. 208).

o estabelecimento dos dispositivos modernos democráticos, de representação e participação política e social (CAMPOS, 1995, p. 43).

Nesse contexto, em que a discussão acerca da formulação e efetividade dos programas e projetos sociais e, conseqüentemente, da ampliação dos direitos de cidadania é evidenciada, é necessário que se tenha clareza da importância da participação, entendida como *processo de criação do homem ao pensar e agir sobre os desafios da natureza e sobre os desafios sociais, nos quais ele próprio está situado – como tal, é um processo dinâmico e contraditório* (SOUZA, 1987, p. 81).

A participação popular é o elemento central e, portanto, é isso que a faz diferenciar de ações que têm no consentimento da população a razão de ser da sua prática social daquelas identificadas com a luta dos movimentos sociais a partir da década de 70, principalmente quando entram em cena novos personagens na busca da cidadania social. Para destacar a relevância desta atuação, Benevides (1996) lembra a importância da educação política através da participação em processos decisórios, de interesse público. Citando Castoriadis, afirma:

[...] somente a educação dos cidadãos enquanto cidadãos pode dar um conteúdo substantivo de valor ao “espaço público”. Esta Paidéia não é primariamente uma questão de créditos e de livros para escolas. É tornar-se consciente de que a polis é também você e que seu destino depende também de sua opinião, comportamento e decisões; em outras palavras, é a participação na vida política (Castoriadis apud Benevides, 1996, p. 195).

Desse modo, pensar os conselhos como instrumento de controle social dos destinatários das políticas públicas, a partir da inclusão na Carta Magna de 1988 e suas regulamentações, foi o grande objetivo dos setores comprometidos com a defesa intransigente dos direitos das classes subalternizadas. Através das suas diversas leis, a sua implantação está sendo conquistada, de forma a garantir que os segmentos organizados da sociedade civil participem. Assim,

A Constituição ampliaria os direitos de cidadania, beneficiando, a massa dos trabalhadores, e concederia estímulos à universalização do mérito e à introdução de novas modalidades de gestão nas áreas sociais, associadas à idéia da descentralização participativa (NOGUEIRA, 1998, p. 114).

No entanto, como analisa Cardoso (1994), é o acúmulo propiciado pela *emergência heróica dos movimentos*, nesta fase, que contribuirá para a inclusão, no processo de elaboração da Constituição de 1988, de textos que culminarão em artigos que, do ponto de vista legal, poderão significar a garantia ao *direito a ter direitos*, já que este processo só se concretiza com o fortalecimento dos canais democráticos da sociedade, e com a mudança de cultura política dos movimentos sociais, passando, segundo a autora, por um *processo de diálogo entre movimentos e agências públicas*.

Isto quer dizer que o caráter anti-estado da fase anterior deveria ceder lugar à busca de consenso no tocante ao caminho e à ação. É interessante destacar que a busca de consenso não deve ser entendida como algo unívoco, como parece pretender Cardoso (1994), mas deve ser entendida a partir de momentos históricos em que as contradições e as disputas se evidenciam.

Se considerarmos os avanços no processo constituinte, veremos que eles são resultado também do amadurecimento dos movimentos sociais e de uma visão que revela os espaços institucionais como campo de forças em conflito, portanto, contraditórios, podendo haver espaços para serem disputados no interior desses mesmos movimentos, ou seja, reitera-se aqui a compreensão

que os serviços sociais que fazem a política social não se definem simplesmente como concessões do Estado, mas, sobretudo, como produto das lutas ou expectativas de lutas geradas pelas camadas populares (SOUZA, 1987, p. 123).

Conforme Raichellis (1998), a separação entre o público e o privado está desaparecendo, dando lugar à intensa interpenetração dessas duas esferas, ainda que se trate de um processo que vem ocorrendo também por determinações político-econômicas instituídas, muitas vezes, pelo "alto". A afirmação anterior nos remete para a questão trazida por Coutinho, (1992) ao apontar que não há espontaneísmo neste quadro, mas sim, que a *história consiste, precisamente, na gestação permanente de novas determinações, que se articulam com as mais antigas, transfigurando-as* (COUTINHO 1992, p.89).

A autora destaca ainda o modo como o Estado capitalista se alterou ao articular suas velhas determinações coercitivas com as novas determinações consensuais, trazidas pela emergência da sociedade civil. Neste contexto, os movimentos sociais se colocaram como uma mediação fundamental na criação das condições – e a década de 70 é emblemática no

Brasil – para a relevância do papel dos conselhos como um dos *condutos de participação da sociedade civil, de democratização da gestão governamental das políticas sociais* (RAICHELLIS, 1998, p. 177).

Apesar do reconhecimento da participação da sociedade civil na ampliação da esfera pública e, portanto, como mecanismo de pressão no dimensionamento dos direitos de cidadania dos usuários das políticas públicas, isto não tem tido suficiente significado para a efetivação social destes mesmos serviços. *A relação entre demandas sociais e políticas públicas não é meramente casual, sendo que diversos fatores atuam como determinantes na emergência destas demandas, assim como na formulação das políticas* (JACOBI, 1993, p. 7).

Dentre as inúmeras questões, o que se presencia no atual momento e no percurso histórico, é que a relação demandas sociais e políticas públicas nem sempre foi condicionada por um tratamento adequado das causas fundamentais que geraram a emergência destas mesmas demandas e, assim, por este motivo, as políticas sociais terminam por se constituírem restritivas, reducionistas e focalizadas.

Partindo desta afirmação, verificaremos que a transformação das carências em demandas (estas compreendidas como expressões das lutas de classes), a partir de ações coletivas, constituem a legitimidade da participação da sociedade civil na esfera pública, seja na formulação de políticas voltadas para o interesse das camadas subalternizadas da população, seja na defesa dos direitos dos segmentos chamados de “minorias” do conjunto da sociedade.

A Constituição Federal de 1988 foi instituída através do reconhecimento e visibilidade da organização destes segmentos no quadro sócio- político-econômico daquela conjuntura, reconhecendo as lutas por creche, saúde, moradia, saneamento e escola, e que foram traduzidas na necessidade de participação da população na formulação e busca de efetividade das políticas sociais. Podemos assinalar a necessidade de articulação dessas lutas com as lutas sociais mais gerais, *porém com centralidade nas contradições das classes sociais, e que perpassam todas as arenas de lutas: Estado, mercado, indústria, sociedade civil* (MONTAÑO, 2003, p. 259).

Em tais circunstâncias, as incorporações dos espaços em que participa a sociedade civil no texto constitucional têm, na constituição dos conselhos das diversas esferas, um instrumento importante destas disputas, que podem passar a influenciar os debates em torno da formulação e da efetivação das políticas públicas.

Desta forma, se os setores que representam as elites dominantes compreendiam que esta participação ficaria apenas restrita à busca da sua legitimidade, como foi difundido no

período da autocracia burguesa, isto certamente não seria suficiente para estes segmentos da sociedade civil²⁷, que tinham no horizonte a possibilidade de transformar as carências em demandas e, como tal, transmutá-las em direito do cidadão e dever do Estado. Para Bobbio,

se os direitos fundamentais são a garantia de uma sociedade burguesa separada do Estado, os direitos sociais, pelo contrário, representam a via por onde a sociedade entra no Estado, modificando-lhe a estrutura formal (1986, p. 40).

No Brasil não experimentamos a universalização do acesso aos direitos sociais. Conforme observa Oliveira,

Em se tratando da histórica constituição das nossas políticas sociais [...] em relação às regulações operadas pelo Estado Brasileiro, do tipo 'ad hoc', vê-se que, além de o sistema de proteção social não se ter constituído sob o prisma dos Welfare State, as reformas típicas desse modelo não ocorreram no Brasil [as condições materiais não apresentavam esta viabilidade] e atualmente ainda se mantêm inviáveis no atual contexto econômico e político (apud Silva, 1998, p. 94).

Este ponto nos remete às seguintes questões: é possível cobrar e exigir dos usuários das políticas públicas uma consciência de seus direitos se esses, na maioria das legislações, não passam de letra morta nos textos constitucionais? Como trabalhar a universalização do acesso aos direitos, se o caráter residual de tais políticas, assim como a face nitidamente compensatória da extrema desigualdade de acesso à renda, vem configurando os Planos e Programas Governamentais?

Na discussão que se segue, concentraremos nossa exposição nos conselhos por revelar importantes significados no desenvolvimento político e cultural da esfera pública e da noção de cidadania, devido ao seu papel de mediador das relações entre o Estado e os cidadãos. Os conselhos demonstram também, que a atuação nesses espaços constrói um tipo específico de participação política cuja característica varia segundo a concepção de democracia predominante em uma dada sociedade.

²⁷ Em Gramsci, a sociedade civil é o terreno onde indivíduos “privados” de sua dignidade e fragmentados em suas atividades podem encontrar condições para construir a sua subjetividade e a sua personalidade (Semeraro, 1999, p.160).

CAPÍTULO II

ACEPÇÃO DOS CONSELHOS DE EDUCAÇÃO NOS SISTEMAS DE ENSINO NO BRASIL

Abordar os Conselhos de Educação (CEs), significa tratar dos aspectos políticos que envolvem as ações sociais a partir dos processos de democratização da sociedade e descentralização administrativa do Estado, levada adiante no que se convencionou denominar de Reforma do Estado dos anos de 90. Segundo Leher (2005), é bastante adequado o debate acerca dos CEs, quanto ao propósito, às potencialidades e aos riscos destes, particularmente no momento conjuntural em que a questão democrática no Brasil volta ao centro da discussão política.

Desta maneira, ressaltamos que na construção e na gestão do sistema educacional brasileiro, conforme Poleto (1982), sempre esteve presente, a figura de um conselho, situado como órgão consultivo do gabinete do ministro de Estado, inicialmente com funções meramente operacionais, técnicas e pedagógicas. Entretanto, paulatinamente, foram assumindo funções estratégicas, relativas ao planejamento e às políticas educacionais. Suas ações marcaram toda a trajetória dos sistemas educacionais no Brasil. Mesmo quando a atuação do Conselho Federal de Educação foi amplamente criticada, o seu papel institucional não foi contestado.

Os conselhos de educação segundo Bordignon (2005), Paz (2004) e Sales (2005), foram concebidos com função de *Estado Maior* da educação, para atuar estrategicamente na gestão dos sistemas de ensino, conferido às políticas educacionais, e sua implementação, a continuidade da ação e representatividade da vontade nacional. Assim, a análise dos conselhos de educação se situa no campo da gestão pública, que encontra seu fio condutor nos processos de democratização e descentralização, cujo eixo central diz respeito à participação social e política da sociedade, e à construção de uma cultura cidadã.

Para melhor compreensão consideramos necessário mencionar, mesmo que de modo sucinto, que a existência dos conselhos não é algo novo, pois, segundo Monlevad (2005), os Conselhos Municipais remontam o período que vai do século XII ao XV em Portugal, pois naquela época, existiam Conselhos Municipais que deram lugar aos Conselhos

Urbanos, surgidos a partir das assembleias de moradores e das juntas da freguesia. A Comuna de Paris, os Conselhos Sovietes, os Conselhos Operários de Turim, os Conselhos da Alemanha, da Iugoslávia nos anos 50 também confirmam que a idéia de conselhos é bastante antiga, estando assentada em formas organizativas de participação democrática, colocando-se na perspectiva de ampliação do Estado Nacional, bem diferente da empregada hoje pelos neoliberais e conservadores, que vêem os conselhos como forma de contenção das contradições dos conflitos de classe e de referendo do poder público governamental, em favor da ordem estabelecida.

No Brasil, esta idéia também não é nova, pois os conselhos de educação apareceram no panorama educacional no início do século XX, conforme nos indicam os estudos de Poletto (1982). Somente em 1911 as idéias de Conselho dos anos de 1842, 1846 e 1882 passaram a ser materializadas, com a criação do Conselho Superior de Ensino, através do Decreto n. 8.659, de 05/04/1911. Convertendo-se em Conselho Nacional de Ensino pelo Decreto. n. 16.782-A, de 13/01/1925 e a seguir em Conselho Nacional de Educação, por meio do Decreto. n. 19.850, de 11/01/1931, e, por fim, Conselho Federal de Educação (CFE) e Conselhos Estaduais de Educação (CEEs), expressos na Lei n. 4.024, de 20/12/1961, surgindo posteriormente com a Lei n. 5.692/1971, os Conselhos Municipais de Educação – (CMEs), com funções delegadas pelos CEEs.

Essas variações terminológicas e estruturais dos Conselhos de Educação não alteraram nem sua vinculação mais direta com o Ministério da Educação e com as Secretarias Estaduais de Educação, nem tão pouco sua composição, feita por pessoas designadas pelo governo federal e estadual, com funções bem específicas, de interpretação das leis e de normatização da educação de seu sistema de ensino, transformando a educação em temática exclusiva de especialistas.

Os conselhos são, em sentido geral, órgãos coletivos de tomada de decisões, ou seja, agrupamentos de pessoas que deliberam sobre alguma coisa. Eles apareceram nas sociedades organizadas desde a Antigüidade e existem até hoje, com denominações e formas de organização diversas, em diferentes áreas da atividade humana. Seu sentido pode ser buscado na etimologia greco-latina do vocábulo. Em grego, refere à *ação de deliberar, cuidar, cogitar, refletir, exortar*. Em latim, traz a idéia de *ajuntamento de convocados*, o que supõe participação em decisões precedidas de análises, de debates.

A estrutura do ensino no Brasil comporta, atualmente, uma variedade de tipos de conselhos, mas nosso interesse neste trabalho centra-se na institucionalização dos Conselhos

de Educação a partir do processo de redemocratização dos anos 80 do século XX, constituídos no âmbito dos municípios, dos estados e da União, com competências e atribuições relativas à condução da educação nessas instâncias.

Deste modo, o presente capítulo apresenta o resultado da pesquisa bibliográfica sobre as experiências de conselhos, realizada com o objetivo de analisar os significados políticos e culturais que esse fenômeno foi adquirindo na história do mundo ocidental. Assim procedendo-se, supomos poder elucidar alguns elementos ou dimensões existentes no contexto contemporâneo.

Neste capítulo serão descritos e analisados em quatro sub-itens: a origem dos conselhos com inspiração revolucionária com destaque para algumas experiências em que o conselhismo foi pensado como uma forma alternativa de organização política do Estado e então apresentarmos os Conselhos de Educação na história da formação dos sistemas educacionais brasileiros, perpassando as décadas 80 e 90 do século XX, com ênfase no papel sócio político e suas conquistas e contradições.

2.1. A origem dos Conselhos em movimentos revolucionários.

Nas considerações que traçaremos sobre a origens dos Conselhos optamos por utilizar os estudos de Gohn (2007) e de Teles (2003) por realizarem um apanhado histórico do papel e função social dos Conselhos – assim sendo afirmam em seus escritos que os conselhos são uma invenção tão antiga como a própria democracia participativa.

Significando que neste estudo teremos como ponto de partida, que os Conselhos são órgãos da superestrutura do Estado, as análises que serão desenvolvidas a seguir procurarão demonstrar que, para além de seu formato institucional, essas instâncias envolvem a participação e a democracia e expressam concepções de distribuição de poder. Assim ao adotarmos os Conselhos como objeto de estudo e análise, *é possível verificar o grau de democratização de uma sociedade e o tipo de relação que se estabelece entre os governantes e os cidadãos* (TELES, 2003).

Nossa intenção é compreender os conselhos pensados e estruturados pelos movimentos revolucionários a fim de identificar os elementos fomentadores da noção de

cidadania e participação ativa com suas conseqüências na formação e emancipação dos indivíduos envolvidos nesses órgãos.

Nos estudos de Teles (2003), encontramos sistematizados que os conselhos têm sua origem e escola na antiguidade grega, ao considerar que é na Grécia que a formação do Estado e da democracia encontra sua plena realização. Entretanto, da pesquisa realizada por Teles sobre os Conselhos na Grécia antiga, importa-nos para análise que os conselhos das cidades aristocráticas, apesar de serem compostos apenas por membros de uma única classe, a dos nobres, eram instâncias destituídas de poder decisório, cabendo-lhes somente uma função – assessoria ao rei. Portanto, exerciam uma influência indireta no governo.

Nos a teremos nas elaborações de Gohn (2007) por destacar os Conselhos na tradição revolucionária. Assim a autora sintetiza que em Portugal, entre os séculos XII e XV, foram criados *concelhos*²⁸ municipais, como forma político-administrativa de Portugal, em relação às suas colônias. As Câmaras Municipais e as Prefeituras do Brasil colônia foram organizadas segundo este sistema de gestão. Contemporaneamente, na realidade de Portugal, a forma tradicional dos conselhos deu lugar aos conselhos urbanos originários das comissões de moradores. Eles se iniciaram a partir das Assembléias e das Juntas de Freguesias e foram fundamentais durante o período da *Revolução dos Cravos*

Entretanto, segundo Gohn (2007) os conselhos que se tornaram famosos na história foram: a Comuna de Paris, os Conselhos dos soviets Russos, os Conselhos operários de Turim – estudados por Gramsci, alguns Conselhos na Alemanha nos anos 20 deste século, Conselhos na antiga Iugoslávia- nos anos 50, Conselhos atuais na democracia americana e os Conselhos gestores instituídos por governos democráticos-populares. A autora ressalta que, na modernidade, os conselhos irrompem em épocas de crises políticas e institucionais, conflitando com as organizações de caráter mais tradicional. Os conselhos operários e os populares, em geral, rejeitavam a lógica do capitalismo, buscavam outras formas de poder descentralizadas, com autonomia e autodeterminação.

Ressaltamos que o debate envolvendo os conselhos como instrumento de exercício da democracia esteve presente entre setores liberais e da esquerda (em seus diferentes matizes). A diferença é que eles são pensados como instrumentos ou mecanismos de colaboração, pelos liberais; e como vias ou possibilidades de mudanças sociais no sentido de democratização das relações de poder, pela esquerda.

²⁸ Concelhos foi grafada desta forma por ser a escrita da época.

Dessa forma, conforme estudo realizado, a história apresentou conselhos que se originaram em movimentos com forte proposição revolucionária, constituindo meios de organização de um sistema alternativo de representação democrática. Gohn (2007), afirma em seus escritos que a Comuna de Paris foi um governo de trabalhadores por dois meses na França, em 1871, sendo considerado como primeira experiência de auto-gestão operária por meio de conselhos populares, cuja importância, centra-se mais no que anunciou do que no que realizou. Significou um marco e legado histórico ao propor uma organização nova em substituição à organização capitalista, ou seja, a gestão da coisa pública pela própria população, ao articular a gestão pública estatal com a gestão da produção em um projeto político emancipatório.

As oficinas da Comuna foram modelos de um tipo de democracia popular que tinha como atribuições, a fixação de salários, jornada de trabalho, e escolha das chefias. Nestas oficinas, todos os trabalhadores participavam organizados em comitês. Havia também os comitês de bairros que cuidavam especialmente da instrução pública. Uma análise dessa experiência desvela um conteúdo, ou uma dimensão profunda que subjaz à participação política, qual seja, o exercício da cidadania ativa que, ao lado do trabalho (no sentido marxiano), é meio ou condição de humanização e conquista de autonomia dos níveis individual e de classe.

Os *soviets* (conselho em russo) nasceram em São Petersburgo em 1905 e recriados em 1917, pela revolução socialista, eram organismos de classe, composto por operários, soldados e intelectuais revolucionários e configuram uma original situação de institucionalização dos conselhos operários como órgãos de representação política e forma de governo local, pois, aglutinavam os poderes Legislativos e Executivos regulando e executando todas as tarefas públicas que antes eram de responsabilidade do governo central. Assim como na Comuna de Paris, foram órgãos cuja tarefa era a gestão e direção do processo de produção com a intenção de por fim a organização do trabalho capitalista.

Cabe enfatizar que os *soviets* tinham o objetivo de controle social e de disseminação ideológica. No plano ideal, os *soviets* pretenderam fazer desaparecer qualquer distinção entre poder político e poder econômico, criando condições concretas para a conquista de autonomia e aquisição de *status* político de governante por parte dos trabalhadores. Ou seja, os indivíduos aperfeiçoariam, ao mesmo tempo suas identidades de produtores, eleitores e governantes.

Os conselhos operários na Alemanha foram criados como instrumentos de luta dos setores oprimidos econômica e politicamente, surgiram em meio à profunda crise gerada pela queda geral das estruturas institucionais ocasionada pelo movimento de maio de 1918, e que teve como expoente no debate acerca dos conselhos alemães Rosa de Luxemburgo que defendia a atuação dos conselhos nas fábricas para além do controle econômico devendo ser instituído como órgão de administração com funções e atribuições municipais e educativas.

Os conselhos operários da Europa produziram variadas idéias e propostas quanto à abrangência, a atuação dos conselhos locais e aos sujeitos membros desses conselhos, no entanto trouxeram também, grandes expectativas quanto à possibilidade de desenvolver ou não movimentos revolucionários. Em sua primeira formulação, esses conselhos ficavam restritos à autogestão nas fábricas, como ocorreu na Itália e na Espanha.

As análises de Gohn (2007), esclarecem que as experiências em que os conselhos operários extrapolaram as fábricas regulando e executando todas as tarefas públicas que antes eram de responsabilidade do governo central e adquirindo funções na esfera da municipalidade, bem como incorporando representantes de outros segmentos sociais, foram facilitadas em países que, tinham as empresas não apenas como unidades de produção, mas como células sociais, ou seja, como *locus* de socialização dos indivíduos. Na Alemanha, por exemplo, os comitês de empresas, como eram designados os conselhos de fábrica, foram definidos juridicamente como órgãos que agregavam os poderes executivo, legislativo e judiciário, via tribunais populares. Tratavam de matérias correlacionadas aos salários, rotatividade das tarefas, controle e definição de preços de produtos e aluguéis.

. Quando analisamos essas experiências baseadas no conselhismo, ressaltamos a principal característica dos conselhos de caráter revolucionário, que é a busca pela confluência das categorias de classe e de cidadania. Isso significa, ao mesmo tempo, emancipação política e humana. A participação em instâncias colegiadas de gestão pública pode fazer com que se transcenda o interesse privado, criando, nos sujeitos, um sentimento de pertença, identidade e concordância com uma ordem social que possui o bem comum como núcleo central de articulação entre os indivíduos. *Por essa razão o Conselho proporciona a unidade da classe trabalhadora. Dá às massas uma coesão e uma forma que são da mesma natureza da coesão e da forma que a massa assume na organização geral da sociedade.* (GRAMSCI, *apud* SVEVO, 1976)

Porém, o que importa enfatizar neste estudo é o significado político desses organismos enquanto instrumentos de democratização e de luta em movimentos sociais

voltados para a transformação de toda forma de opressão econômica, social, política e cultural. Gramsci, em contraposição aos partidos e sindicatos que ele considerava instituições do sistema capitalista²⁹, via os conselhos de operários como alternativa possível de participação e como base de um sistema de democracia operária. Sua grande preocupação era encontrar uma forma política que seria capaz de disciplinar as forças sociais que a guerra havia desencadeado, e que contivesse a virtude de se desenvolver normalmente, e de se integrar continuamente até se tornar à estrutura do estado socialista. (op. cit., p.33)

Tendo como suposto de que estado socialista já existia potencialmente em várias instituições da vida social, Gramsci se baseia na Comuna de Paris para construir teoricamente um sistema democrático formado pelas seguintes instâncias: conselho de fábrica, conselho de bairro (muito importante para a incorporação de outras categorias de trabalhadores), círculos de bairros e comissariados urbanos, considerado pelo autor como a *forma política finalmente descoberta na qual era possível realizar a emancipação do trabalho*. Com o lema *todo o poder da oficina aos comitês de oficina* coordenado ao outro, *todo o poder do Estado aos conselhos operários e camponeses*, o autor destaca esses organismos como *solução concreta e integral dos problemas da vida socialista*, à medida que eles seriam o *locus* por excelência da prática comunista, que, para ele era essencialmente *a discussão em conjunto, que modifica simpaticamente as consciências, unificando-as e enchendo-as de entusiasmo operoso*. (op. cit., p. 37. Grifos nosso)

A afirmativa de Gramsci assimila vários elementos constitutivos das democracias diretas e participativas. Observa-se que, para o autor, a participação em conselhos viabiliza o desenvolvimento de três processos que são imprescindíveis para a construção de um projeto societário democrático. São eles: o debate público, a dimensão pedagógica do exercício da cidadania, e a busca negociada e consensual do bem público.

Conforme foi demonstrado, desde a antigüidade, a experiência de conselhos nas cidades gregas definia que o debate público só podia ocorrer entre cidadãos livres. Isso quer dizer que as noções de igualdade e de solidariedade estão implícitas como uma das principais condições da participação política. De acordo com a conceituação de Pizzorno, o que

²⁹ Criticando os sindicatos como mecanismos de luta, Gramsci afirmou que *a natureza essencial do sindicato é de concorrência, não é comunista*. [...] *a ditadura proletária pode se encarnar em um tipo de organização que seja específico da atividade própria dos produtores e não dos assalariados, escravos do capital*. Quanto ao partido, esse autor considerava que se tratava de instituição de propulsão de ideologia e não era condutor do movimento revolucionário - *órgão de educação comunista, depositário da doutrina, chama de fé, poder supremo que harmoniza e conduz à meta as forças organizadas e disciplinadas da classe operária e camponesa*. (SVEVO, 1976, p. 37).

possibilita a participação política é a *ação em solidariedade para com o outro, no âmbito de um estado ou de uma classe, em vista a conservar ou modificar a estrutura do sistema de interesses dominantes*.(GOHN, 2007, p.25).

Ao fazer parte de um debate político, o cidadão está exercendo uma das prerrogativas mais importantes da participação³⁰, qual seja, contribuir ou influir direta ou indiretamente nas decisões políticas fundamentais. Segundo o próprio Gramsci *cada um é indispensável, cada um está em seu lugar, e cada um tem uma função e um lugar*. (SVEVO, 1976)

Entretanto para que esta participação se dê de forma igualitária, é imprescindível que cada participante esteja bem informado sobre os procedimentos e matérias a serem tratados na agenda política. É nesse sentido que a dimensão pedagógica é o segundo elemento fundamental da participação, tão importante quanto o debater publicamente com igualdade. Gramsci assinalou esse significado quando afirmou que *o conselho é o órgão idôneo de educação recíproca e de desenvolvimento do novo espírito social que o proletariado conseguiu exprimir como resultado da experiência viva e fecunda da comunidade de trabalho*(op. cit., p. 42).

Outros autores ressaltam o valor pedagógico que a cidadania participativa possui. Dalari (*apud* GOHN, 2001, p. 26), por exemplo, afirma que a participação política demanda certas atitudes específicas de cidadania que dão mais eficiência às atividades de conscientização e de organização social, ou seja, para que as decisões políticas sejam tomadas coletivamente, certos tipos de atitudes e comportamentos são desejáveis e necessários para que o debate e as deliberações se dêem de forma *simpática* ou respeitosa. Tais procedimentos, quando defrontados com as idiosincrasias dos participantes, em alguma medida, acabam por provocar mudanças nos sistemas de costumes, valores e mentalidades.

É com esse sentido que ponderamos sobre a auto-sustentabilidade do modo participativo, pois conforme Benevides (1991), *as qualidades exigidas de cada cidadão para que o sistema seja bem sucedido são aquelas que o próprio processo de participação*

³⁰ Gohn apresenta três níveis básicos de análise do significado atribuído à participação: o conceptual, o político e o da prática social. O primeiro varia de acordo com o paradigma teórico em que se fundamenta. Assim, existem interpretações baseadas nas seguintes concepções: a liberal autoritária, a revolucionária e a democrática. O segundo nível de análise está usualmente associado a processos efetivos de democratização ou de disseminação de ideologias objetivando o controle social para a conservação da ordem social. O terceiro – as práticas sociais – *relaciona-se ao processo social propriamente dito; tratam-se de ações concretas engendradas nas lutas, movimentos e organizações para realizar algum intento. Aqui a participação é um meio viabilizador fundamental*. (2007, p.14)

desenvolve e estimula: quanto mais o cidadão participa, mais ele se torna capacitado para fazê-lo. Afirma ainda ao estudar os mecanismos de democracia participativa, que a institucionalização desses organismos pode ser vista como instrumentos de uma verdadeira escola de cidadania.

A unificação das consciências é o terceiro elemento possível de se viabilizar nos conselhos. Nessa visão, percebe-se em Gramsci, a concepção de consenso, muito semelhante à noção de vontade geral de Rousseau. Para o primeiro pensador, a lógica operativa da participação assegura a liberdade dos indivíduos justamente por promover a inter-relação entre a estrutura de autoridade das instituições e as vontades individuais, fazendo com que as decisões coletivas sejam aceitas mais facilmente pelos indivíduos, já que são frutos do consenso e do senso de justiça elaborado coletivamente. Mill foi outro pensador que refletiu sobre a função integrativa da participação, que faz o indivíduo *tornar-se conscientemente um membro da grande comunidade, e que não apenas o seu bem estar depende do bem-estar comum, mas que este depende de seu empenho.* (MILL *apud* PATEMAN, 1992, p. 49)

Do exposto infere-se, então, que esses três elementos viabilizados pela participação em instâncias colegiadas desenvolvem uma terceira referência identitária nos sujeitos participantes, além das de classe e de cidadania. Essa participação possibilita a formação de uma identidade *comunitária e solidária*, despertando nos indivíduos um sentimento de pertença e de valorização, e até mesmo de compreensão do que seja a *res-pública*.

Dessa forma, ressalta-se a dimensão coletiva existente na noção de cidadania, os conselhos são, portanto, espaços de igualdade política, de descoberta e de construção do bem comum, cuja representatividade dos participantes é qualitativamente diferente da representação parlamentar. Conforme se discutiu no primeiro capítulo, o parlamento, instância criada pela concepção de democracia representativa de cunho liberal, é um espaço público de representação partidária que aglutina diversos objetivos políticos de abrangência mais ampla, centrando-se na idéia de disputa pelo poder. Por outro lado, a representatividade parlamentar é desigual, já que não existe um número prévio de cadeiras para cada partido. Logo, a natureza do jogo democrático no parlamento não é a busca do consenso, mas a hegemonia de uma vontade particular, e quando a força do argumento não alcança o consenso, vence quem possuir maior número de representantes.

Nos conselhos, por sua vez, a representatividade deve apresentar todos os segmentos sociais que estão diretamente relacionados à prestação de serviços públicos que

dizem respeito a certos direitos de cidadania, ou seja, sua representatividade não se baseia na quantidade, que expressa maior ou menor força política dos grupos, e sim na qualidade específica de cada representação, quer seja a de prestadores do serviço público, quer seja a de usuário desses serviços. Para que as decisões do conselho tenham legitimidade política, o esforço se faz no sentido de buscar o consenso, elaborado no debate, no convencimento e na força da argumentação. Assim, utilizando uma expressão de Gramsci, os conselhos teriam uma tendência mais comunista e não competitiva. Não se pode esquecer, também, de que os conselhos agregam outras funções que vão além da legislativa. Também funcionam como instâncias de recursos, apresentando algumas funções típicas dos poderes Executivo e Judiciário³¹.

Em síntese, as análises feitas até o momento permitem inferir que os conselhos têm importantes significados no desenvolvimento político e cultural da esfera pública e da noção de cidadania devido o seu papel de mediador das relações entre o Estado e os cidadãos. Demonstram também, que a atuação nesses espaços constrói um tipo específico de participação política, cuja característica varia segundo a concepção de democracia predominante em uma dada sociedade.

Quando referenciados no paradigma da democracia de concepção participativa, os conselhos de Estado são, sobretudo, espaços públicos que ressaltam e fomentam a participação ativa, a igualdade política entre seus membros e a construção de disposições e motivações baseadas principalmente no interesse coletivo. Visam à construção do consenso, não no sentido da homogeneização das vontades, mas na descoberta de interesses que são comuns a todos.

Tem como marca conceitual a identificação do indivíduo enquanto um membro da sociedade civil - um cidadão. Para Gohn (2007), a construção para uma nova realidade social *sem injustiças, exclusões, desigualdades, discriminações, etc* deve implicar um processo de participação de caráter plural, em que não se conceba *indivíduos isolados nem ... indivíduos membros de uma dada classe social*. Esses indivíduos se tornam co-responsável permanente, *parceiro* na construção coletiva do processo social e se origina de grupos organizados da sociedade, através de associações, movimentos sociais, entidades, etc.

³¹ Sem dúvida, esta é uma questão que requer um estudo mais aprofundado sobre as diferenças entre o poder legislativo e os conselhos de Estado. Tal estudo poderá elucidar em que medida a democracia representativa se difere da participativa, e em que estas diferenças contribuem para o desenvolvimento da própria democracia.

Um novo espaço social surge e é ocupado pelos Conselhos Gestores institucionalizados, principalmente a partir dos anos 90 do século XX, constituído por novos interlocutores públicos, externos ao aparelho do Estado, cuja tarefa é realizar diagnósticos, construir proposições e fazer denúncias. Visa-se, enfim, transformar o Estado em um campo de experimentação institucional, onde coexistam soluções institucionais e coletivas permanentes de cidadãos organizados, todos participando sob dadas igualdades de condições. *Decorre daí um novo conceito de participação cidadã ou social que propõe uma “nova compreensão sobre o papel e o caráter do Estado.* (Gohn, 2007 p, 44 - 56)

No Brasil, nas últimas décadas, devemos relembrar as seguintes experiências colegiadas *conselhistas*: os conselhos comunitários criados para atuarem junto à administração municipal ao final dos anos 70; os conselhos populares ao final dos anos 70 e parte dos anos 80 e os conselhos gestores institucionalizados, principal objeto de reflexão e análise deste trabalho. Assim como observa Gohn (2007), estamos deixando de lado os tradicionais conselhos de *notáveis* – existentes em algumas áreas do governo – como educação e saúde, pelo fato destes serem formados de assessoria especializada e incidirem na gestão pública de forma indireta.

Dada a similaridade de temas e problemas entre os conselhos populares dos anos 80 e os conselhos gestores dos anos 90 do século XX, vale a pena resgatarmos um pouco da memória dos primeiros. Os conselhos populares foram propostos por setores da esquerda ou de oposição ao regime militar e surgiram com papéis diversos, tais como: organismos do movimento popular atuando com parcelas de poder junto ao executivo (tendo a possibilidade de decidir sobre determinadas questões de governo); como organismos superiores de luta e organização popular, gerando situações de duplo poder; ou como organismos de administração municipal, criados pelo governo, para incorporar o movimento popular ao governo no sentido de que fossem assumidas tarefas de aconselhamento, de deliberação e/ou execução. A discussão sobre os conselhos populares nos anos 80 tinha como núcleo central a questão da participação popular. Reivindicada pela sociedade civil ao longo das décadas de lutas contra o regime militar.

2.2. Os conselhos de educação nos sistemas educacionais brasileiros

Na educação brasileira, a existência dos conselhos pode ser identificada desde o Império. Todavia, considerando-se o período republicano, constatamos uma contínua transformação das concepções que orientaram a organização dos conselhos de educação nos diferentes momentos da história educacional brasileira, e que plasmaram sua forma de funcionamento. Essas mudanças podem ser identificadas nos preceitos legais que definem a natureza desses órgãos em cada momento histórico, as competências que lhes são atribuídas e sua composição.

A criação do Conselho Nacional do Ensino se deu em 1925, com a *Reforma Rocha Vaz*, responsável também pela criação do Departamento de Educação no Ministério da Justiça e Negócios Interiores. Entretanto, a legislação federal faz referência à criação de dois conselhos que podem ser tomados como seus antecessores. Trata-se do Conselho Superior de Instrução Pública, criado em 1891, e do Conselho Superior de Ensino, instituído pela *Reforma Rivadávia Correia*. Estando afetos, basicamente, ao ensino superior, tais conselhos constituíram-se como órgãos de fiscalização dos estabelecimentos de ensino mantidos pela União, sendo compostos por representantes desses estabelecimentos e tendo como competências atribuições ligadas ao funcionamento desse nível de ensino, numa perspectiva de racionalização administrativa. Foi recriado com o nome Conselho Nacional de Educação (CNE) em 1931, após a criação do Ministério de Educação e Saúde Pública, regulamentado somente em 1936.

A legislação relativa à criação e regulamentação desses dois conselhos, o de 1925 e o de 1931, evidencia o caráter administrativo que lhes foi conferido, como parte da estrutura burocrática do Estado. Concebidos como órgãos administrativos, esses conselhos tiveram um elenco de competências no plano da gestão do ensino definido por lei, embora seja possível perceber, nesse aspecto, mudanças significativas no tipo de atribuições a eles conferidas. Composto de três seções (Conselho do Ensino Secundário e do Superior, Conselho do Ensino Artístico e Conselho do Ensino Primário e do Profissional), o Conselho de 1925 tinha por definição legal a indicação das atribuições específicas da seção relativa ao ensino secundário, que deveriam ser assumidas, naquilo que fosse aplicável, pelas suas duas outras seções. Tais atribuições colocavam-no, na maioria dos casos, na condição de órgão de execução da administração do ensino.

Ao ser recriado em 1931, foi atribuído ao CNE um caráter técnico, diferenciando-o, nesse aspecto, do anterior, sem que abdicasse da sua feição administrativa. O documento legal que o constitui afirma, entretanto, o contrário. Diz o Decreto n.º 19.850/31, Artigo 4º o Conselho Nacional de Educação não terá atribuições de ordem administrativa, mas opinará em última instância sobre assuntos técnicos e didáticos e emitirá parecer sobre as questões administrativas correlatas, atendidos os dispositivos dos estatutos das universidades e dos regulamentos dos institutos singulares de ensino superior.

O que se pode deduzir da leitura do *caput* desse artigo e da sua comparação com os dispositivos que regulamentaram a constituição do conselho anterior é que ao órgão recriado se atribuíam maior importância às funções consultivas, que as de execução na condução das questões do ensino a cargo da União. Tal feição administrativa se acha ainda reforçada na definição dos critérios de escolha de seus membros (Art. 3º), que estabelece como exigência que sejam *pessoas de reconhecida competência para as funções e, de preferência, experimentadas na administração do ensino e conhecedoras das necessidades nacionais*.

A função técnica desse conselho vai se revelar ainda de forma incisiva com a regulamentação estabelecida pela Lei n.º 174/36. Definido por esse documento legal como órgão colaborador do Poder Executivo, foi estabelecida como principal atribuição a elaboração do Plano Nacional de Educação – PNE. Uma concepção modernizadora (ROCHA, 2000, p.45) de inspiração escolanovista, nos termos definidos no Manifesto dos Pioneiros de 1932, presente na Constituinte de 1934 e nas reformas de ensino das décadas de 30 a 60, pode ser percebida na definição das competências desse órgão. Essa concepção conferiu ao CNE uma função normativa para o setor da educação, que ganhou importância crescente a partir da *Reforma Francisco Campos* e foi responsável, em grande parte, pela organização da estrutura de ensino no país.

Como parte da burocracia estatal, o CNE passou, então, a ocupar um papel de destaque na definição do sistema legal, dimensão constitutiva do Estado. Assim, se pode atribuir ao Conselho contribuição importante na constituição de certa ordem na área da educação, que orienta a organização do ensino, estabelece competências e define direitos, possibilitando o exercício da cidadania com o alargamento do sentido da democracia para a sociedade civil.

As mudanças na concepção dos conselhos e nas competências a eles atribuídas resultaram na alteração de sua composição em relação aos seus antecessores. A legislação indica que esses dois conselhos incorporaram, na sua organização, representantes dos vários

níveis e modalidades de ensino, assim como da iniciativa particular mantenedora de estabelecimentos educativos, e das diversas regiões do país.

Constatamos, entretanto, que essa composição, além da representação do poder executivo, permaneceu presa aos profissionais da educação e da cultura. De 1931 e 1936, a lei indica, com as expressões *personalidades de reconhecida capacidade e experiência* ou *pessoas de reconhecida competência*, o critério personalístico de escolha dos que deveriam ser nomeados pelo Presidente da República para compor o CNE. Referiu-se, assim, aos *nomes eminentes do magistério*, profissionais capazes de representar os vários graus e modalidades de ensino, e contribuir para a organização e o funcionamento da educação nacional.

A análise desse período evidencia que o caráter de órgão auxiliar do poder executivo com função fiscalizadora, que predominou no início do século, cedeu lugar à formação de um órgão com características técnicas, composto por profissionais especializados, com condições para assumir as atribuições normativas que lhe foram atribuídas a partir de então.

Ao estabelecer a Lei n. 4.024/61 de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), instituiu os sistemas federal e estadual de ensino e criou o Conselho Federal de Educação (CFE), preceituando a criação de conselhos congêneres nos estados, os Conselhos Estaduais de Educação (CEEs). Ao definir, no seu Art. 7º, como incumbência do Ministério de Educação e Cultura, a de *velar pela observância das leis do ensino e pelo cumprimento das decisões do Conselho Federal de Educação*, o legislador atribui pela primeira vez ao Conselho, a que confere denominação nova, o caráter de órgão deliberativo. O CFE herdou dos conselhos que o antecederam a natureza administrativa que os caracterizou. Acrescida de funções deliberativas, essa natureza administrativa conservou seu caráter técnico e normativo.

No que se refere ao CFE, essa função técnica condicionou a seleção dos 24 membros de que deveria ser composto, assegurando-se a representatividade dos profissionais do ensino nos seus diferentes ramos e modalidades, assim como das várias regiões do país. Conforme preceitua o Art. 8º da Lei n. 4.024/61, o CFE deveria ser composto de *pessoas de notável saber e experiência em matéria de educação*. Ao preceituar que ao CFE cabia a tarefa de colaborar na organização e no funcionamento dos sistemas federal e estadual de ensino, mantendo intercâmbio com os conselhos constituídos nos estados, a reforma do ensino preceituada pela LDBEN de 1961 trouxe, para o recém-criado Conselho, uma forte conotação normativa, que foi assimilada pelos conselhos constituídos nos estados.

Esse caráter normativo dos conselhos de educação contou com um notável reforço do poder executivo, a partir de 1964, em decorrência do papel a eles atribuído pelos governos militares. Nessa mesma direção, a Lei n. 5.692/71 confirmou e expandiu o caráter normativo dos conselhos de educação no país, ao atribuir-lhes competências para realizar a regulamentação complementar de vários de seus preceitos relativos à organização dos currículos do ensino de primeiro e segundo graus, e à adequação do ensino às peculiaridades locais ou regionais. Contribuiu, dessa forma, para consolidar ainda mais a característica burocrática do funcionamento dos conselhos de educação, característica essa que já vinha marcando a atuação destes ao longo de sua história. Por outro lado, a lei, em seu Art. 71, facultou aos municípios em que houvesse condições para tal a possibilidade de constituição de seus próprios conselhos de educação, podendo ser a eles delegadas competências pelos respectivos conselhos estaduais.

As lutas pela democratização da sociedade brasileira trouxeram, na década de 1980, propostas de participação da sociedade civil em diferentes instâncias da administração pública e inspiraram a constituição de conselhos municipais de educação no espaço aberto pela legislação federal, apontando tais conselhos como *locus* de discussão e de participação nas questões de educação.

2.3-Os Conselhos de Educação e a redemocratização nos anos de 1980.

No processo de superação do regime militar, a sociedade brasileira, durante toda a década de 80 do século passado, esteve mobilizada através de movimentos sociais que se organizaram em torno da luta pelo restabelecimento da democracia no país e clamavam pela ampliação dos direitos políticos e sociais. O resultado desse movimento se fez notar pelas conquistas das eleições para governadores em 1982, o movimento pelas eleições diretas para Presidente da República em 1984, eleições para prefeitos em 1985 e a promulgação da Constituição de 1988, que ficou conhecida como *Constituição Cidadã*, dentre outras que foram gradativamente restabelecendo a ordem democrática e imprimindo uma nova correlação de forças entre as coligações políticas hegemônicas e grupos políticos silenciados durante o regime militar.

Com relação a esse período, retomamos o pensamento de Frigotto (2004) mencionados na introdução deste trabalho quando afirmar ter sido um momento marcado por

intensos debates e embates em torno do processo da constituinte, na qual se evidenciaram, dois grandes projetos de desenvolvimento e sociedade em disputa: um de cunho restrito, conservador, centrado no liberalismo econômico; e o outro, mais democrático, com a ampla participação popular e centrado em reformas estruturais.

O resultado destas disputas culmina em um texto constitucional final de empate político-social, entretanto, também afirma que neste período efetivou-se importante exercício de participação e de institucionalização de mecanismos viabilizadores do controle do Estado pela sociedade e que, neste contexto, se instalaram conselhos de direitos, multiplicaram-se os conselhos gestores e constituíram-se instâncias de participação em todas as esferas governamentais (FRIGOTTO, 2004, p.8).

Esse processo de redemocratização dos anos de 1980, e as políticas públicas para a educação dos anos de 1990 registraram a dispersão gradativa dos controles autoritários centrais e denotaram a crescente proliferação de experiências criativas locais. É nesta perspectiva, que o Brasil, nos estados, e mais especificamente nos municípios, experenciam diferentes práticas participativas, voltadas a construir um regime democrático, no qual os cidadãos se constituam em sujeitos do processo decisório dos governos.

Foi a partir desse momento que, os municípios do período autoritário, ditatorial, sem vida própria e reprodutores do governo central, vêm assumindo novas responsabilidades e novas posturas quanto às políticas públicas, que incidem sobre a qualidade de vida dos cidadãos, especialmente dos mais pobres, que demandam, de maneira crescente, atenção do poder público para suas necessidades como saúde, educação, moradia, transporte, trabalho e renda.

Os municípios, nesse processo, ganham centralidade nos debates políticos. Para Vainer (2000) passam a constituir-se em um espaço privilegiado de exercício da democracia participativa e construção da cidadania, cuja posição estratégica propicia o surgimento de experiências municipais inovadoras, principalmente as que se abrem à participação social e criam novos espaços públicos³² (fóruns, conferências, congressos, conselhos) de negociação, onde se formulam proposições de políticas públicas e pode-se exercer o controle social, dos atos e decisões do poder político.

Desta forma, com a Constituição de 88, o Brasil adota então, uma perspectiva de democracia representativa, e direta, incorporando a participação da comunidade, na gestão

³² Segundo Oliveira (2000), espaço público apresenta-se aqui no sentido conceitual ampliado, englobando as relações entre o econômico e o político, o público e o privado, o público estatal e não-estatal, a realização do público, o processo de publicização (p.87).

das políticas públicas (Art. 1), ou seja, uma gestão compartilhada por representantes de organizações governamentais e de organizações da sociedade civil.

Portanto, se antes as questões relativas ao direito e cidadania constituíam-se em temáticas exclusivas de manifestações e de reivindicações dos movimentos sociais, associações e grupos populares, passaram a ser consideradas e legitimadas pelos poderes públicos governamentais, principalmente com a criação de várias instâncias, que permitiram a participação da sociedade organizada, na gestão, no controle e financiamento das políticas sociais, especialmente na esfera municipal.

Orçamento participativo, plebiscitos e iniciativa popular, foram alguns dos mecanismos encontrados para efetiva prática desse espírito constitucional. Todavia para que fosse possível assegurar a participação da sociedade nas funções de planejamento, monitoramento, acompanhamento e avaliação de resultados das políticas públicas, era necessário requerer a institucionalização de órgãos colegiados, deliberativos e representativos da sociedade, com caráter permanente, como os Conselhos:

[...] a participação da sociedade na formulação e gestão das políticas públicas começa a ser legitimada institucionalmente com a Constituição 1988 [...] com os fundamentos do sistema de governo do país - a soberania e a cidadania, onde o poder pode ser exercido por meio de representantes legais, na forma de sufrágio universal, participação direta mediante três institutos aprovados, plebiscito, o referendo e a iniciativa popular [...] (AZEVEDO, apud SANTOS, 2004, p.21).

Na área da educação, esse movimento ocorre através da defesa em favor da descentralização, participação e democratização da gestão da escola pública, como forma de garantir o acesso e permanência no tocante à educação básica de qualidade, a toda criança, adolescente, assim como jovens e adultos que foram anteriormente excluídos do direito à escolarização.

Esses movimentos de defesa da educação conseguiram assegurar na Constituição Federal de 1988, o princípio da gestão democrática da educação pública, que posteriormente foi confirmado no texto final da Lei n. 9.394/96, de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), como importante diretriz a ser adotada por todos os sistemas de ensino e unidades educacionais do país.

Como proposta orgânica, fruto dessas diretrizes constitucionais, se (re)significaram os Conselhos de Educação dos sistemas de ensino, nos três entes do Estado

Federativo do Brasil³³, que passaram a ter em comum a participação da sociedade na sua composição e a intenção de se constituírem em mecanismos para democratização e descentralização do Estado, a partir de sua consolidação, como base para uma democracia não só representativa, mas também participativa dos diversos segmentos envolvidos no funcionamento da educação pública, no encaminhamento da proposta político-pedagógica para as escolas e, de maneira mais ampla, para a definição das políticas educacionais destinadas aos setores populares.

Portanto, partimos da compreensão que os movimentos sociais da década de 80 do século. XX, atribuíram novo papel aos conselhos de modo geral e, mais especificamente, os de Educação, que é a inscrição destes em um processo de democratização e ampliação da esfera pública (construção de um Estado ampliado), o que indica um novo formato, colocando-os no caminho do rompimento da contradição entre a apropriação privada dos mecanismos de governo da sociedade brasileira e a socialização da participação política, conforme nos chama atenção Coutinho, que

superar a alienação econômica é condição necessária mas não suficiente à realização do ser humano. Há que se superar alienação política, mediante a reabsorção dos aparelhos estatais pela sociedade que os produziu e da qual se alienou (2002, p.29).

Levando-nos a considerar que os Conselhos Educação ainda se pautam na ótica do controle popular sobre a ação do poder público, dado que não são conselhos de execução de políticas, mas, via de regra, conselhos de fiscalização, acompanhamento e, no máximo, são espaços de deliberação sobre as diretrizes de organização e funcionamento da educação e do ensino nos diferentes níveis.

Partindo desta perspectiva, utilizamos neste estudo a compreensão de participação, que segundo Gohn (2004), é a *participação cidadã* como um processo de vivência que imprime sentido e significado a um grupo ou movimento social, tornando-o protagonista de sua história, desenvolvendo uma consciência crítica desalienadora, gerando força sócio-política a esse grupo, ou ação coletiva, e gerando novos valores e uma cultura política nova que, ainda conforme Gohn, exige a institucionalização de espaços para o debate e a definição das políticas públicas. É importante frisar que a idéia de publicização do poder de decisão via

³³ Conforme a Constituição de 1988, União, Estados e Municípios.

estratégias participativas também não é nova na história, e tem como modelo a idéia dos *Conselhos de Fábrica*, tal qual analisado e proposto por Antonio Gramsci como,

instrumento de organização de toda a classe operária, sem o caráter restritivo de uma organização partidária ou sindical. São um elemento fundamental ao aprendizado da democracia operária, na medida em que os conselhos são eleitos por todos os operários, em cada seção, em cada fábrica (COGGIOLA, 1996, p.204).

Evidentemente, se a institucionalização de conselhos é um avanço na direção da democratização do Estado, não têm esta dimensão *classista* apontada por Gramsci, uma vez que os conselhos de controle social são formas de participação popular incorporadas ao aparato do Estado Liberal, francamente condizentes com o modelo de democracia vigente, a democracia burguesa. Mesmo assim, não se pode desconsiderar que a simples constituição de espaços de discussão pública é fruto da pressão popular e de toda a discussão dos conselhos populares inspirados numa perspectiva de classe social, e que esses espaços são potencialmente instrumentos de transformação social. Reforçando claramente a compreensão que nos conselhos de educação existem interesses antagônicos entre grupos e classes sociais, resultantes da disputa política pelo poder hegemônico de um determinado projeto de desenvolvimento e sociedade, fazendo emergir profundas divergências quanto à concepção, propósito e encaminhamento da proposta de democratização da gestão pública.

Segundo Leher (2003, p.33-34), o movimento dos anos de 1980 foi golpeado nos anos de 1990, pelas forças que assumiram o poder, desde Fernando Collor de Melo, mas, especialmente, nos 08 anos do governo Fernando Henrique Cardoso, impondo-se, de forma vertical e autoritária, através de um projeto de ajuste fiscal, efetivando uma desconstrução das conquistas dos direitos sociais. Estes governos, segundo Hage (2002), utilizaram o forte apelo à participação da sociedade como *parceira* do Estado, mas na perspectiva de transferir a obrigação pelo gerenciamento dos recursos insuficientes destinados à implementação das políticas sociais, responsabilizando cada vez mais a sociedade pela execução, e gradativamente, pelo financiamento destas políticas, mas mantendo centralizado o poder na definição dos princípios e diretrizes que as norteariam, fato esse reafirmado por Oliveira quando trata do texto final da LDBEN 9.394/96:

As novas formas previstas para a organização do sistema escolar - as nebulosas parcerias, os incentivos à privatização da educação, a

desconcentração maquiando a desresponsabilização do Estado, o processo de municipalização acelerada, a avaliação de cursos e instituições - acabam por funcionar como mecanismo que aproximam a LDBEN das novas concepções “liberalizantes e modernizantes” que marcaram os anos 90 (2000, p.98).

No entanto, essas disputas e divergências de concepção propiciaram o surgimento de uma nova concepção e forma de governar, pautada na possibilidade de que as classes populares, quando conscientes de seus direitos e organizadas, se apropriem das condições para sua auto-determinação e condução dos rumos de seu destino, ou seja, uma *revolução urbana* que,

[...] aponta para uma ação processual de transformação da cidade e dos atores populares para a reconfiguração da cidade, para a redefinição das relações de poder de que a cidade é simultaneamente, campo e objeto (VAINER, 2000, p.20).

Na busca pela redefinição das relações de poder é que, no âmbito da gestão das Políticas Públicas Educacionais, os Conselhos Municipais de Educação se colocam, por um lado, como a grande possibilidade do novo - centrado no papel de mediação entre governo e sociedade, como espaço de negociação das formulações, das deliberações e do acompanhamento da execução das políticas públicas educacionais para os municípios, sinalizando com a possibilidade de se transformar em uma instância de mudanças e de alcance de uma melhor qualidade do ensino, destinadas às classes populares; por outro lado, podem ocultar a desresponsabilização do Estado, através da bandeira de municipalização e de gestão democrática das escolas; usar a participação manipulada da sociedade para referendar as decisões centralistas do poder público governamental e servir de espaço de cooptação, manipulação e negociação privatista da educação a exemplo dos conselhos do FUNDEF, da Merenda Escolar, Conselhos Escolares vinculados ao PDDE. Entretanto, para Frigotto, precisamos atentar para o fato de que o ponto crucial à produção de alternativas na educação que se contraponham ao neoliberalismo, implica em trazer o embate, a disputa e o conflito para o plano da esfera pública, residindo, sobretudo na capacidade de *manejo e controle do fundo público e na ampliação da esfera pública* (FRIGOTTO 2000, p.204).

É preciso, pois, que não confundamos os Conselhos Municipais de Educação com os movimentos, sindicatos, fóruns, e instâncias própria da sociedade civil – os CMEs, aparecem como campo institucional de negociação, logo, não só governos instituídos

(prefeituras e seus órgãos), nem só sociedade civil, importante mesmo é atentarmos para o fato de serem um órgão colegiado, de partilha de poder, e podem vir a ter papel fundamental de controle social, opinião comungada por Leher ao afirmar que *o tema ‘conselho’ é central em qualquer análise estratégica do futuro, pois se refere à forma de participação da sociedade no controle social das políticas do Estado* (LEHER, 2005, p.25).

Então, partimos da compreensão de que a idéia sobre o controle social modifica-se de acordo com o contexto a qual emerge, do entendimento de que a sociedade, pelo seu conjunto de regras e normas, controla o cidadão em nome da coletividade ao atual significado de controle social na educação; de que existe um movimento da sociedade em direção ao controle do Estado. Neste caminho encontra-se o atual contexto democrático brasileiro, que possibilita ações de sujeitos sociais e políticos, que (re)significam e reconstroem este conceito à medida que participam ativamente do processo de consolidação da educação enquanto direito.

Apesar das mais diversas tendências de práticas de participação social, das quais o controle social é uma delas, para fins iniciais tomaremos como parâmetro para pensar o controle social, nas experiências em que há uma co-gestão entre estado e sociedade civil.

Sposati & Lobo (1992), encaminham a discussão sobre o controle social no sentido de se criar uma nova cultura política/democrática que, ao democratizar as decisões, traga o sentido de alteridade, ou seja, a presença do outro. Alteridade em um conceito originário da psicologia, que indica que um e outro são sujeitos, portanto protagonistas de decisões e ações. Assim alteridade compreendida marca a presença de um sujeito que se contrapõe, que tem força e presença para pressionar e ter protagonismo, que, pela sua posição histórica e social, representa um pólo que tem capacidade de se contrapor àqueles que detém o poder institucional.

As experiências de pesquisadores e autores como Sposati e Lobo, no campo da saúde, evidenciam que a representação popular em conselhos é, sem dúvida, um avanço. No entanto, é necessário estender o poder da representação popular para a construção e para a gestão das políticas sociais. Então a questão que se coloca não é como o controle social melhora os serviços públicos, mas como se dá o controle social ou o quanto tem se tornado um efetivo exercício democrático participativo.

Segundo Teixeira (2000), o controle social, para ser exercido de fato, necessita de regularidades organizacionais, uma vez que são estas que irão ensejar a questão do nível de democratização interno das organizações, demarcando o fluxo do processo decisório e o grau de influência de cada instância ou unidade de organização na gestão institucional. É

necessário ter claro os canais pelos quais ocorre a interferência na dinâmica da instituição. Os espaços de controle social, ao provocarem a democratização institucional, necessitam que o campo de sua organização interna se torne explícito, onde todos os assuntos perpassam pela alteridade, para fazer acontecer o que foi decidido.

É possível que tenha ficado mais claro aos movimentos discutir e cobrar as ações. Quando o Estado estava sob governos autoritários, que demarcavam com quem estava o poder, do que nos estilos de gestão pretensamente democrática, que ao diluir a autoridade, por entendê-la autoritária, constroem uma fluidez que não demarca os territórios de decisão. Esta é a falsa descentralização que desconcentra ações, mas não os poderes. A construção democrática é mais palco de uma relação de conflitos do que de consenso, o que não é fácil nem de se admitir nem enfrentar (SPOSATI & LOBO, 1992).

Assim, Sposati & Lobo demarcam alguns princípios básicos sobre o controle social que colaboram para pensar este espaço de participação e decisão na educação através dos Conselhos Municipais ao indicar: a necessidade de um padrão de representatividade, na construção de gestão das políticas sociais com alteridade para contrapor-se, influir e assumir seu poder de mudança; possibilidade de rupturas com o caráter privatista de favorecimentos, de ações clientelista, elitista e paternalista e passar a exercitar a construção popular da democracia participativa; que a relação social fundadora dos espaços de controle social seja capaz de estabelecer regras que definam espaços de influência, rompendo a continuidade burocrática de reuniões sem compromisso com a alteridade; a publicação das ações e decisões; que deve incidir não somente na equidade dos resultados, mas também sobre a igualdade do acesso, ou seja, a ampliação do controle social para além de mecanismos de regulação para os serviços existentes, mas também para a perspectiva do que ainda deve ser feito para garantia do direito de todos.

O processo de redemocratização, a mobilização e o debate em torno da constituinte, a Constituição de 1988 e a participação ativa de alguns setores da sociedade civil (Fórum Nacional da Educação (FNE)³⁴, congregando várias entidades como exemplo: União Nacional dos Estudantes (UNE), Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior (ANDES), - Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), Central Única dos Trabalhadores (CUT), Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), Ordem dos Advogados do Brasil.(OAB)), inauguraram um período de profusão de conselhos,

³⁴ Após a Constituição de 1988, o FNE transforma-se em Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP).

na busca de construir relações mais democráticas nos processos decisórios das políticas públicas. A Constituição de 1988, complementada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional n. 9.394/96, define as competências e atribuições dos entes federativos União, Estados e Municípios, estabelece com clareza a autonomia do município para criar o seu sistema de ensino. A legislação educacional prevê, ainda, como alternativas a essa opção, que o município pode compor com o Estado um sistema único ou manter-se integrado ao sistema estadual.

Diante do exposto, torna-se importante refletir sobre a constituição dos sistemas nacionais de ensino com seus órgãos, na perspectiva de procurar compreender a criação dos sistemas municipais e, por conseguinte, dos Conselhos Municipais de Educação no Brasil, à luz das possibilidades de construção de novas relações entre Estado e Sociedade Civil.

2.4. O papel sócio-político dos conselhos: conquistas e contradições.

O Brasil da década de 1990 é marcado por um conjunto de formas ampliadas de participação política, entre as quais poderíamos destacar os diversos conselhos, em âmbito nacional, estadual e municipal, visando à implementação de políticas sociais nas diversas áreas: saúde, educação, assistência social, meio ambiente, habitação, previdência; e de defesa de direitos da criança e do adolescente, da mulher, dos idosos, dentre outros.

Embora o termo “conselho” não seja uma expressão nova na história de participação política, os conselhos gestores de políticas públicas surgem a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 que prevê, no capítulo da Seguridade Social, como um dos objetivos, *o caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados* (BRASIL, 1988)

Os conselhos surgem como um novo espaço de participação da sociedade civil na formulação e no controle das políticas públicas. Os conselhos gestores são *canais de participação que articulam representantes da população e membros do poder público estatal em práticas que dizem respeito à gestão de bens públicos*.(GOHN, 2007, p. 7)

A constituição desses conselhos possibilita o estabelecimento de novas formas de participação democrática, fazendo com que governo e sociedade civil participem de maneira igualitária na definição das políticas públicas. Hoje, com a ampliação do processo de

democratização da sociedade brasileira, há a extensão do poder da sociedade política para a sociedade civil. *Agora, a cidadania política transcende os limites da delegação de poderes da democracia representativa e expressa-se por meio da democracia participativa, da constituição de conselhos paritários, que se apresentam como novo locus de exercício político.*(CAMPOS; MACIEL, 1997, p. 145)

Na sociedade brasileira, o processo de democratização vem se fortalecendo com a participação da sociedade civil em instâncias de deliberações políticas. Os conselhos deliberativos de políticas públicas apresentam-se, hoje, como importantes mecanismos de democracia participativa. Conforme Raichelis (2000), esses novos espaços de participação da sociedade civil se consubstanciam como instrumentos propulsores da publicização das políticas sociais, sendo os conselhos deliberativos e paritários a estratégia privilegiada. A publicização pode ser entendida como o processo de deslocamento das discussões e decisões da esfera privada para a esfera pública.

Conforme Teixeira (2000), essa nova forma de gestão da política pública, por meio da interlocução da sociedade com o poder público, faz com que se alterem as relações entre o Estado e a sociedade civil, uma vez que possibilita a construção de uma esfera pública na definição e implementação das políticas sociais. A constituição da esfera pública faz parte do processo de democratização da sociedade e se expressa pela inserção dos interesses das majorias nos processos de decisão política.

A construção desses novos espaços de participação da sociedade civil, em que são discutidas, de forma pública e democrática, as questões relacionadas às políticas sociais, representa um considerável avanço no que diz respeito às políticas públicas no Brasil. Como afirma Demo (1999), a participação não é algo dado nem concedido como dádiva, mas é, sim, um processo de conquista. A conquista de participação nesses espaços significa uma mudança em termos de igualdade democrática, pois a participação da sociedade civil não se refere somente à reivindicação de direitos sociais, mas também a definição dos rumos das políticas públicas.

Considerando-se o importante papel que a sociedade civil desempenhou como protagonista na luta pela democratização das relações entre o Estado e a sociedade, entendemos que a sua participação em espaços democráticos como os conselhos, deve pautar-se, também, por uma participação democrática. Os representantes dos segmentos que compõem a sociedade civil devem ter como principal desafio a construção de uma prática conselhistas, reveladora de uma representação democrática, transparente e que corresponda realmente aos anseios dos segmentos representados.

Para que realmente esses espaços se firmem como mecanismos de aperfeiçoamento da democracia e fortalecimento da cidadania, faz-se necessário que os membros participantes construam uma representação, pautando sua intervenção na defesa de interesses coletivos e não particulares. Para isso, é imprescindível que se contemple também a participação dos cidadãos nas decisões do conselho. A representação, entendida como a defesa de interesses gerais de determinados grupos por pessoas escolhidas para esse fim, pressupõe que, para representar determinado grupo ou segmento, o representante deve conhecer as demandas e as necessidades desse segmento. Para que uma representação seja considerada democrática, ela deve ser desenvolvida de forma visível e transparente, e com a participação dos grupos ou segmentos representados.

Nos anos de 1990, no Brasil, os municípios e as administrações locais se tornaram o lugar da elaboração de políticas públicas, de tomada de decisão discutidas e compartilhadas sob a forma de orçamentos participativos, fóruns, congressos deliberativos e projetos participativos, seja através de novas relações jurídico-institucionais entre as instâncias federal, estadual, municipal, seja através da construção de um novo espaço democrático com as comunidades locais e suas representações sociais e políticas.

Amplia-se, assim, a participação das comunidades na elaboração, discussão, fiscalização e, por vezes, decisão sobre a execução das políticas de planejamento e desenvolvimento social urbano. A maioria destas instâncias de participação pode ser denominada de *híbridas*, no sentido de que elas envolvem um partilhamento de processos deliberativos entre atores estatais e atores sociais ou associações da sociedade civil (TEIXEIRA, 2000).

O nosso desafio é melhor compreender os conselhos como instrumentos de mediações entre o Estado e os interesses da sociedade civil. Isto significa que no contexto em que a discussão acerca da formulação, gestão e busca de efetividade dos programas e projetos sociais e as possibilidades de ampliação dos direitos de cidadania são evidenciadas, é necessário que se tenha clareza da importância da participação popular. Como nos aponta Raichelis, *as políticas públicas e a participação cidadã são objetos de disputas hegemônicas*, assim a implantação dos conselhos que objetivavam participação, gestão e fiscalização da sociedade, não ocorreria sem confronto. Afinal, *a relação Estado, governo e comunidade é sempre uma relação contraditória*. (RAICHELES, 2000).

Desta forma, é importante salientar que as preocupações e interesses dos segmentos não-governamentais estavam em permanente tensão com a maioria dos

representantes governamentais. As organizações populares lutavam para ampliar a esfera de decisões, *dando uma maior transparência às informações e às prestações de contas, incluindo o aspecto financeiro-orçamentário*, (TEIXEIRA, 2000) que não era prioridade para a maioria dos governantes.

Com a incorporação, no texto constitucional, dos espaços de participação da sociedade civil no planejamento, na gestão e na avaliação da ação estatal no âmbito das políticas sociais, teremos os conselhos, nas diversas esferas, como mais um lugar para o debate e para as disputas apontadas anteriormente, com uma forte tendência de que poderão vir a influenciar as discussões em torno da formulação e efetivação das políticas, através, por exemplo, do debate sobre os serviços sociais que serão prestados aos usuários.

Para compreendermos os conselhos de educação no Brasil dos anos de 1990, partimos, principalmente, das indicações de Tatagiba (2002), que nos apresenta um perfil dos conselhos gestores de políticas públicas a partir de três caminhos:

- Democratização das políticas públicas;
- Participação dentro do sistema democrático;
- Descentralização.

Em relação ao primeiro caminho, o processo de democratização das políticas públicas, afirma a autora que:

Tornando-se obrigatórios em vários níveis de definição das políticas, foram considerados legalmente indispensáveis para o repasse de recursos federais para Estados e municípios, constituindo-se como peças centrais no processo de descentralização e democratização das políticas sociais (TATAGIBA, 2002, p.50).

Sobre o segundo caminho, os conselhos são ainda espaços de participação dentro do sistema democrático, porque a participação caracteriza o processo decisório. Além disso, os conselhos também são frutos da descentralização porque trata-se da: *[...]transferência da responsabilidade decisória para as unidades sub-nacionais (estados e municípios) [...]*.

De acordo com Tatagiba (op.cit., p.45), os conselhos podem, ainda, ser divididos em três tipos: conselhos de programas, conselhos de políticas e conselhos temáticos. Dentre estes, nossa análise concentra-se nos conselhos de políticas que, previstos em legislação nacional, são obrigatórios e:

[...] também concebidos como fóruns públicos de captação de demandas e negociação de interesses específicos dos diversos grupos sociais e como

uma forma de ampliar a participação dos segmentos com menos acesso ao aparelho de Estado [...] neste grupo situam-se, por exemplo, os conselhos [...] que, dizem respeito à dimensão da cidadania, à universalização de direitos sociais e à garantia aos exercícios desses direitos (TATAGIBA, 2002, p.49).

Conforme a exposição de Tatagiba, os conselhos gestores de políticas públicas podem ser definidos da seguinte forma: são espaços públicos de composição plural e paritária entre Estado e sociedade civil, de natureza deliberativa, cuja função é formular e controlar a execução das políticas setoriais (TATAGIBA, 2002, p.54).

A autora nos apresenta ainda uma série de características desse tipo de conselho. Como a questão da representatividade dos conselheiros, especialmente a relação com as entidades que representam (sociedade civil), processos de escolhas dos representantes, funções e competências dos conselheiros. Em relação às atribuições dos conselhos, estes devem ser espaços de paridade entre Estado e sociedade civil, cujos representantes devem ser eleitos de forma democrática ou através da escolha de seus pares. Quanto ao conselheiro, não cabe a ele ter função remunerada, com exceção dos membros do Conselho Tutelar, suas reuniões devem ser abertas e suas decisões divulgadas em informativos oficiais. Dessa forma, os conselhos devem ser vistos, segundo Tatagiba (2002), como espaços de representação plural e paritária; espaços públicos dialógicos e deliberativos.

Assim, faz-se necessário descrevermos, sucintamente, cada um desses aspectos do conselho pontuado por Tatagiba (2002):

- Representação plural e paritária por constituírem-se nos *elementos[...]*, que possuem [...] *natureza pública e democrática desses novos arranjos deliberativos* (TATAGIBA, 2002, p.54). Assim, o Estado e a sociedade civil devem ter números iguais de representantes no conselho;
- Espaços públicos dialógicos cujo processo efetiva a função política dos conselhos como órgãos de troca de idéias, debates e proposições, que é uma tarefa que cabe essencialmente à pressão da sociedade civil, impedindo os interesses do Estado em controlar a agenda dos conselhos através de práticas clientelistas;
- Espaços deliberativos que deve estar presente nas agendas dos conselhos, porém, necessita de maior aprofundamento e eficácia. Muitas vezes, as deliberações que encontramos nos conselhos fica apenas na discussão, e acaba sendo meramente de caráter consultivo.

Ressaltamos que há uma diferença entre espaços de deliberação e de consulta que não deve ser esquecida. A eficácia deliberativa atrelada à inserção institucional é também um dos problemas levantados pela literatura desse tema, ressaltando a dificuldade dos conselhos em manter essa vocação. Para tanto, *a competência de deliberar sobre as políticas públicas é a principal força dos conselhos enquanto espaços potencialmente capazes de induzir à reforma democrática do Estado* (TATAGIBA, 2002, p 55).

Especificamente sobre a representação, esta deve não só ser paritária, mas também ocorrer por meio da representação completa da sociedade civil nos arranjos participativos. Vemos aqui necessidade de enfatizar a questão da representação³⁵ política. Assim, vários autores e pesquisas que citaremos abaixo trazem comentários sobre a representação e paridade dos conselhos gestores. Gohn, por exemplo, alerta que não existem critérios que *garantam uma efetiva igualdade de condições entre os participantes* (GOHN, 2007, p.91).

A representatividade dos conselheiros está relacionada tanto com a capacidade de representação dos interesses coletivos nas assembléias do conselho, como também com a capacidade de articulação desse representante com o segmento que representa. Essa articulação se fundamentada, propicia a participação desses grupos no processo de tomada de decisões. Entende-se também que os segmentos que compõem a representação da sociedade civil, pelo protagonismo que desempenharão no processo de democratização da sociedade, têm um importante papel a desenvolver nesses espaços.

Parte-se do pressuposto que, independentemente das posições assumidas pelos representantes governamentais e do comprometimento do governo com as políticas sociais, cabe à sociedade civil o papel de desenvolver uma atuação crítica nos conselhos, de modo a garantir a defesa de interesses da parcela da população brasileira que se encontra excluída.

Há que se ter presente, porém, que os conselhos são espaços de negociações permeados por tensões e disputas de interesses entre os diversos atores sociais. É nesse local que se manifestam a diversidade de opiniões, a pluralidade de idéias, as diferentes visões políticas existentes, as relações de poder que se estabelecem no exercício da negociação entre representantes do governo e da sociedade civil. Dada a diversidade de interesses, os representantes podem, muitas vezes, contribuir para reforçar ou reproduzir, na sua prática, atitudes autoritárias. Podem também defender interesses individuais ou corporativos, e não interesses coletivos.

³⁵ O termo *representação* é entendido nesta análise como representatividade política. Como explica Bobbio (2007): *o sentido da representação política está, portanto, na possibilidade de controlar o poder político, atribuída a quem não pode exercer pessoalmente o poder.*

No próximo capítulo pretendemos focar o Conselho Municipal de Educação de Belém, iniciaremos relatando o contexto político-institucional do período em estudo para em seguida tratarmos dos aspectos gerais da cidade com ênfase em sua organização política, administrativa e a proposta de gestão do *Governo do povo*, para então nos atermos na descrição densa das informações documentais do CME/Belém a fim de identificarmos nestes as falas e idéias que revelam como se processou as experiências de gestão democrática do CME/Belém, verificando os mecanismos de participação e controle social e intervenção dos movimentos e segmentos sociais nas políticas públicas educacionais.

CAPÍTULO III

ESTUDO DE CASO: O CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE BELÉM NO PARÁ

Das distribuições e atribuições municipais previstas no texto constitucional de 1988, verificamos que ao município pouco cabe em termos dos rumos e de proposições decisivas nas diretrizes econômicas, e isso incide diretamente na vida da população. Entretanto, ao município compete o papel de ampliação das possibilidades de escolhas individuais e coletivas, o que comporta a idéia de potencialização da participação e partição tanto do poder quanto das oportunidades.

Nos municípios, após a promulgação da Lei n. 9.394/96 de Diretrizes e Bases da Educação, entram em cena, e com grande expressividade, os Conselhos Municipais de Educação (CMEs). Referendados pela Constituição de 1988³⁶, os CMEs são exemplos concretos do alcance que os órgãos colegiados podem atingir, já que a maioria deles se caracteriza pela presença de usuários e trabalhadores da educação, entretanto também se constitui de outros setores da sociedade civil que, até então, nunca haviam participado da administração dos sistemas educacionais.

Contudo os reais impactos que esse tipo de conselho terá sobre a gestão dos sistemas educacionais, no que diz respeito à melhoria da qualidade da educação e ao processo de democratização societária, ainda não são possíveis de serem verificados com clareza, visto que, a sua implantação ainda é muito recente. Entretanto, é possível captar tendências presentes nesse processo, principalmente quando se leva em conta o embate que ora está sendo travado entre as forças antidemocráticas e as progressistas, expresso tanto em relação às organizações burocráticas do Estado, como nas representações, concepções e posturas dos sujeitos que atuam nos sistemas educacionais.

³⁶ Lei n. 8.069/90 – Estatuto da Criança e do Adolescente – Art. 53: *é direito dos pais ou responsáveis ter ciência do processo pedagógico, bem como participar da definição das propostas educacionais.* Lei n. 9.394/96 - Lei de Diretrizes e Bases da Educação - Art. 3º inciso VIII - *gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino; Art. 14 - os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios: II - participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.*

Estudar políticas públicas com foco na democratização e participação da sociedade civil implica em sistematizar experiências municipais que assumiram oficialmente o compromisso com uma gestão democrática e popular, através do planejamento estratégico participativo, com o intuito de buscar as contribuições para a melhoria da qualidade social da população e da capacidade técnica das administrações municipais.

Desta forma, este capítulo sistematizará as possíveis experiências de gestão democrática do *Governo democrático e popular* em Belém, no período de 1997 a 2004, através do Conselho Municipal de Educação de Belém, que funcionou neste período com a intenção explícita de ser o espaço de debate e troca de idéias com a presença e a participação da sociedade civil, cumprindo a função de articulador, deliberador e normatizador das políticas públicas para o Sistema Municipal de Educação de Belém.

A opção investigativa assentou-se nos postulados de Yin (2005), que afirma ser o estudo de caso um procedimento investigativo apropriado ao estudo de eventos repetitivos e/ou semelhantes em determinado momento histórico, pois permite alcançar uma compreensão geral de determinada questão através de um caso típico que se apresenta o mais próximo possível de um tipo ideal³⁷. O CME/Belém pode ser considerado como um exemplo típico de um tipo de conselho gestor criado na década de 90 do século passado, durante o processo de redemocratização, que foi um período de ebulição dos conselhos gestores no país, e que durante o *Governo do Povo* assume como concepção a democracia participativa.

Na análise comparativa de regimentos de outros organismos similares, o CME/Belém, neste período, se destacou pelo fato de suas ações e forma de participação envolver articulações, mobilizações e debates entre o poder público e a sociedade civil apesar de sua composição não apresentar ampla representação dos segmentos sociais, e evidenciar representações corporativas (a maioria de seus representantes é indicada por associações e /ou entidades que possuem assento no CME).

A finalidade de investigar o CME/Belém, portanto, advém das necessidades de compreender a especificidade ou as características de conselhos criados nesse tipo de gestão, visando verificar como os cidadãos e os governantes estão traduzindo a noção de gestão democrática, explicitando algumas tendências, limites e desafios postos à implantação deste órgão.

³⁷ Yin (2005), apresenta, além do estudo de caso específico, outras duas modalidades: o *estudo intrínseco de casos* no qual se busca aprender algum problema de um caso particular; e o *estudo coletivo de casos*, no qual se faz a seleção de vários casos. Cada um desses tipos é utilizado como instrumento que visa a aprender a respeito dos efeitos de normas, ou de políticas implementadas.

A sistematização deste capítulo está organizada em quatro subitens, que se interpenetram com o objetivo de revelar o contexto político-institucional de Belém, no período de 1997 a 2004, para que possamos compreender a conjuntura de organização e estruturação do Sistema Municipal de Educação de Belém com seu conselho gestor – CME/Belém. Essa sistematização também visa compreender as possibilidades de participação da sociedade civil nas definições das políticas públicas educacionais no município, através das ações normativas, deliberadoras e articuladoras deste órgão no período em estudo. Daremos ênfase a elaboração do Plano Municipal de Educação e o Ante-projeto de Reformulação da Lei n 7.722/94, por terem sido produzidos em dois espaços públicos com a participação do poder público e de diversos segmentos da sociedade civil.

3.1. Contexto político-institucional de Belém no período de 1997 a 2004

3.1.1. Aspectos Gerais do município:

A cidade de Belém do Pará, conhecida como a *cidade das mangueiras* pelos vastos corredores de mangueiras, é banhada pelo Rio Guamá, e pelas Baías do Guajará e do Marajó. Encontra-se em localização geográfica privilegiada, na foz do rio Amazonas e no extremo norte da malha rodoviária do País, com dimensão territorial revela sua característica insular e nos remete à grandeza deste município, que possui 1.064,91 km² de extensão territorial, sendo 65,64% de área insular e apenas 34,36% de área continental. A área urbana compreende quase a totalidade do território continental e a faixa litorânea da ilha do Mosqueiro; o restante de sua área e as demais ilhas compõem a área rural – a metrópole do Pará possui 39 ilhas; seu território se apresenta mutável em função do fluxo de seus rios com ilhas que ora aparecem e ora são encobertas.

A população do município é de 1.428.368 habitantes (IBGE, 2006), sendo que desta, o correspondente a 851.705 habitantes residem na área urbana, ou seja, 74,43% habitam a área continental, que se constitui por grandes extensões de terra abaixo do nível do mar, sofrendo influência das marés altas e dificuldades no escoamento das águas das chuvas. Sua densidade média é de apenas 20% do território municipal, e uma concentração populacional nos distritos centrais como o Distrito Administrativo de Belém (DABEL); Distrito

Administrativo da Sacramenta (DASAC) e o Distrito Administrativo do Guamá (DAGUA). Os Distritos Administrativos estão delimitados pela Lei n. 7.782, de 05 de janeiro de 1994, que os divide em oito distritos³⁸ da administração pública municipal, contando, ainda, com subdivisões por bairros.

A formação sócio-econômica do Estado do Pará aponta para um formato concentrador e excludente, presente no Brasil desde a época colonial, e por ciclos distintos, destacando-se o ciclo das drogas do sertão (séculos XVII e XVIII) e o da borracha (século XIX), extraída da seringueira. Contudo, antes do apogeu desse segundo período, o estado do Pará vivenciou os acontecimentos mais revolucionários e marcantes de sua história política: o movimento da Cabanagem.

A Cabanagem ocorreu no Pará entre 1835 e 1840, e foi assim denominada por envolver pessoas humildes, que moravam em cabanas, dentre outros moradores pobres das cidades e dos vilarejos ribeirinhos, além de índios, negros e mestiços. De caráter fortemente popular, a revolta irrompe em Belém, em 07 de janeiro de 1835, com o assassinato das duas principais autoridades provinciais: o presidente e o comandante de armas. A Cabanagem foi uma reação à opressão, ao autoritarismo e ao descaso imperial.

A Cabanagem, segundo Rocque, foi:

Um dos mais, senão o mais notável movimento popular do Brasil. O único movimento em que as camadas mais inferiores da população conseguem ocupar totalmente uma província com certa estabilidade. Apesar de sua desorientação, e da falta de continuidade que o caracteriza, fica-lhe, contudo a glória de ter sido a primeira insurreição popular que passou da simples agitação para uma tomada efetiva do poder. (1994, p.73)

A revolta levou a Regência a enviar tropas ao Pará. Belém foi invadida em maio de 1836 e os cabanos, perseguidos, refugiaram-se no interior. O butim das tropas regenciais incluía colares de orelhas secas de cabanos mortos. Em 1840, a província foi controlada à custa de um banho de sangue. Trinta mil pessoas — cerca de 20% da população local — morreram ao longo da revolta. A Cabanagem se desenvolveu por vários municípios do Pará, como, por exemplo: Acará, Belém, Cametá, Vigia, entre outros. Belém foi o palco principal da rebeldia do povo, em uma luta na qual morreram muitos paraenses.

³⁸ Divisão Distrital: Distrito Administrativo de Mosqueiro (DAMOS); Distrito Administrativo de Outeiro (DAOUT); Distrito Administrativo de Icoaraci (DAICO); Distrito Administrativo do Bengui (DABEN); Distrito administrativo da Sacramenta (DASAC); Distrito Administrativo de Belém (DABEL); Distrito Administrativo do Entroncamento (DAENT); Distrito Administrativo do Guamá (DAGUA).

Na verdade, Belém somente experimentaria um significativo crescimento sócio-econômico e cultural com o advento do ciclo da borracha, no final do século XIX. Época de novidades e de um desenvolvimento urbano qualitativo, com as construções da *Belle Époque*³⁹, o Theatro da Paz dentre outras.

3.1.2. Aspectos sócio-econômicos:

No início do século XX, o apogeu do ciclo da borracha entrou em crise e até meados da quinta década, constatou-se um empobrecimento da economia local, principalmente no que concerne ao setor de serviços, que sempre foi muito precário.

Conforme Oliveira (2000) aponta, na década de 60 e 70 do século XX, os grandes projetos desenvolvimentistas para a região amazônica intensificaram o processo de extração mineral, florestal, de produção e distribuição energética, em uma lógica de desenvolvimento vinculada à segurança nacional e a exploração econômica a partir da exportação de madeiras nobres, ouro e diversos minerais com pouco ou nenhum investimento sócio-econômicos, seja nas atividades de subsistência e/ou no atendimento as necessidades básicas da população local.

Assim, o desenvolvimento sócio-econômico referente à cidade de Belém tem o seu desempenho vinculado ao desenvolvimento da Região Amazônica e da situação econômica do País, e apresenta como consequência, significativos índices de desemprego, pobreza e desordenamento em sua malha urbana.

No Estado do Pará, o município de Belém caracteriza-se como um centro regional, para onde converge toda atividade comercial e de serviços especializados, particularmente no que concerne a indústria extrativista do Estado do Pará, envolvendo serviços como os de informática a financeiros, médico-hospitalares e educacionais, delimitando assim sua principal atividade econômica, tanto na movimentação de recursos, quanto na de emprego.

Como a maioria das grandes capitais brasileiras, a crise econômica dos anos de 1980 atinge Belém com um intenso e crescente fluxo migratório, decorrente principalmente de fatores de expulsão do meio rural. O inchaço promovido por estes movimentos agravou e

³⁹ A *Belle Époque* foi um período na história francesa que durou do final do século XIX até a Primeira Guerra Mundial. Considerada era de ouro da beleza, inovação e paz entre a França e os países europeus vizinhos. As influências do estilo dessa Era são denominadas freqüentemente de *Belle Époque*, sendo o caso de Belém no apogeu do ciclo da borracha. Disponível em: <http://www.wikipedia.org/wiki>. Acessado em 26/02/2008.

tornou caótica a situação sócio econômica do município, ao provocar estrangulamentos graves na prestação de serviços sociais e de infra-estrutura, aos quais se deve acrescentar a situação financeira do Erário Municipal e o insuficiente incremento da capacidade produtiva, sem esquecer a implantação de grandes projetos no interior do Estado que repercutiu em termos econômicos e demográficos na capital, a qual não consegue atender as demandas de geração de emprego e renda provocados pelo crescimento populacional acelerado.

Ressaltamos ainda que, segundo dados do Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos do Pará (DIEESE/PA) e Sistema Nacional de Empregos no Pará (SINE/PA), constatou-se em Belém, na década de 90 do século. XX, uma concentração dos empregos no setor terciário (407.076 pessoas em 1994), seguido do secundário (14.800 mil em 1994) e primário (7.027 pessoas em 1994), e que 30% das 577.413 de pessoas economicamente ativas encontram-se no setor informal.

3.1.3. Aspectos políticos-educacionais:

Quanto à educação formal, os estudos realizados pelo Instituto de Desenvolvimento e Pesquisa do Estado do Pará⁴⁰ (IDESP) e os dados do Anuário Estatístico do Município de Belém de 1996, mostraram que na cidade no período de 1992 a 1995, contava com uma população escolarizável de 384.789, destes, 194.662 estão na faixa etária de referência de 07 a 14 anos e 65.659 da população fora da faixa etária de referência acima dos 14 anos.

Na pré-escola, a população escolarizável na faixa etária de 05 a 06 anos era de 60.920, cujo atendimento oficial (público), estava sendo desenvolvido pela Fundação Municipal Papa João XXIII (FUNPAPA), órgão da Administração Municipal que realiza assistência social e que, através do regime de convênio, mantinha 74 unidades escolares para atendimento pré-escolar com 5.681 alunos com matrícula inicial, e ainda 28 unidades educativas próprias com 2.258 alunos matriculados e distribuídos em 94 turmas.

No ano de 1996, a rede escolar que atendia a população de Belém estava composta por 131 escolas estaduais, 03 federais, e na rede municipal de ensino contava com 46 escolas de ensino fundamental regular, com 35.795 alunos matriculados em 1.115 turmas, e 8.346

⁴⁰ Órgão de pesquisa do Estado do Pará extinto durante o Governo Almir Gabriel em 1999 e criado novamente no Governo de Ana Júlia em 2007.

alunos matriculados no ensino supletivo⁴¹, organizados em 194 turmas. A rede municipal, no ano de 1996, atendeu 46.399, alunos com matrícula inicial. Destaca-se que nesse total de matrícula inicial estavam incluídos os alunos da pré-escola atendidos pelo Município em unidades de educação infantil desvinculadas do ensino fundamental, deste total o percentual de reprovação e de evasão foi de 28,2% e 6,0%⁴² respectivamente.

Quanto aos professores da rede, utilizamos os quadros de 1995, elaborados pela Companhia de Informática de Belém S/A (CINBESA).

Quadro I - Docentes, por nível de ensino, segundo a habilitação, na rede municipal de ensino – 1995

HABILITACAO	Pré-escola	1ª a 4ª série	5ª a 8ª série	Supletivo	Total
Magist. 2º grau ⁴³	72	534	07	80	693
Estudos Adicionais	06	37	24	23	90
Licenciatura Plena	40	136	305	167	648
Outros	01	05	05	03	14
Não Informaram	03	05	08	05	21
TOTAL	122	717	349	278	1.466

Fonte: CINBESA/NUSP

O quadro acima nos revela que a SEMEC no ano de 1995 tinha um total de 1.466 professores em atividade docente, sendo que destes, 693 com nível médio, 648 com nível superior e 90 com estudos adicionais.

A realidade encontrada na rede de ensino do município de Belém, deixa transparecer os inúmeros e já conhecidos *déficits*, incluindo-se o esgotamento da organização e manutenção adequada dos espaços físicos das escolas, com carência de material didático

⁴¹ Foi utilizada a terminologia Ensino Supletivo por atender a Lei nº 5.694/71, o que hoje corresponde à Lei nº 9.394/96 no que tange ao atendimento prestado à Educação de Jovens e Adultos.

⁴² Dados do Censo de 1996 fornecidos pelo MEC/INEP. A porcentagem foi calculada sobre o total formado pela soma de aprovados + reprovados + evadidos.

⁴³ Está grafado como 2º grau em função da fidelidade a fonte de pesquisa, mas, a partir da LDBEN n. 9.394/96, essa nomenclatura foi alterada para ensino médio.

para docentes e discentes, distorções salariais e, pelo quadro de habilitação de professores, a ausência de uma política pública de formação inicial e continuada dos profissionais da educação que seja consistente e exeqüível.

Ao observarmos os dados revelados no tocante aos aspectos educacionais, localizamos vários desafios que se apresentam ao município de Belém. Cabe, pois, destacar os que mais interferem no funcionamento do sistema de ensino:

- Ausência de um diagnóstico consistente sobre a realidade escolar, que norteie a política educacional do município;
- A tradicional e forte presença da rede conveniada e a precariedade do atendimento pré-escolar por ela oferecido;
- A ampliação da oferta pelo poder público municipal da educação infantil e ensino fundamental (superação do *déficit* quantitativo);
- O *déficit* no atendimento qualitativo, com a redução da repetência, evasão e distorção idade/série;
- A política de formação inicial e continuada dos profissionais da educação;
- O financiamento da educação e a universalização quantitativa e qualitativa da educação básica;
- O fortalecimento do Sistema Municipal de Ensino a partir da gestão democrática, com implantação dos conselhos de escolares, eleições para direção e autonomia do CME/Belém.

Desta forma, as condições de vida na Região Metropolitana de Belém (RMB) são agravadas pela tradicional existência de uma precária estrutura em termos de políticas públicas direcionadas à população da cidade, tendo em vista a prática corriqueira e naturalizada de atendimento clientelista, populista e politiqueiro, em que só é atendido os que possuem algum tipo de vínculo com os gestores municipais e/ou que são apadrinhados politicamente⁴⁴, dificultando *o estabelecimento de relações democráticas na formulação, implantação, acompanhamento e fiscalização das políticas públicas na Cidade* (OLIVEIRA, 2000, p. 88).

A autora supracitada ressalta ainda, que as principais forças políticas do Pará revezaram-se no Governo (Estadual e Municipal), ora seguindo a tradição militar, ora ligados às oligarquias rurais do estado, ou empresários locais na *versão populista-modernizante*, políticos estes que se alternam no poder governamental com uma atuação, *notadamente de*

⁴⁴ Oliveira (2000) apresenta, em sua Tese de Doutorado, uma descrição sintética das principais forças políticas que têm se revezado nos espaços governamentais no Estado do Pará.

direita e centro-direita e sustentaram o status quo privatista-patrimonialista ou neo-liberal.(OLIVEIRA, 2000)

Esta trajetória histórica sofreu alteração em 1996 durante o processo eleitoral para cargos municipais, em especial para o poder executivo na cidade de Belém, quando se constituiu uma coligação formada por várias forças do campo, progressistas e de esquerda, da qual faziam parte partidos políticos, entidades e organizações populares, como sindicatos de trabalhadores, entidades estudantis, igrejas progressistas, movimentos populares, entre outros, configurados na chamada *Frente Belém Popular*.

3.1.4. Mudanças político-institucional:

Conforme estudo documental acerca do Programa de Governo 1997 a 2000, a elaboração desse programa da *Frente Belém Popular* teve início com a realização de uma assembléia popular, que debateu e deliberou sobre a metodologia de elaboração do plano, aprovando os princípios programáticos para uma Administração Democrático-Popular. A fase seguinte foi marcada pela realização de fóruns organizados pelas comissões temáticas. Constitui-se de conferências, seminários, oficinas de trabalho e debates que contaram com a contribuição de intelectuais, militantes, simpatizantes e entidades associativas. O programa de governo também contou com as contribuições advindas das socializações de experiências de administrações populares de outras unidades federadas e de inúmeras sugestões da população durante o processo eleitoral.

Assim, o programa fundamentou-se

na democratização da gestão pública, propondo um projeto de sociedade onde a democracia assuma valor estratégico, um projeto que visa redefinir a relação entre o Poder Público e a população, inverter prioridades e criar uma nova identidade social no município, assim como uma nova cultura política.(FRENTE BELÉM POPULAR DE GOVERNO, 1996. P.3).

Nestes termos, o programa de governo aponta como princípio a participação popular; a transformação da cultura política local; a democratização do Estado e a inversão de prioridades. O orçamento participativo é proposto como recurso estratégico para a transformação cultural, ao conferir à sociedade o poder de decisão, ampliando as

possibilidades de constituição de uma democracia participativa que ultrapasse a perspectiva da representatividade.

O programa de governo da *Frente Belém Popular*, surge com uma multiplicidade de contribuições e se propõe, enquanto intenção, de ser um contraponto à defesa do *Estado mínimo* e a privatização dos bens públicos, ao se colocar como desafio central a questão social, com a ampliação de mecanismos de planejamento participativo como o *Congresso da Cidade*⁴⁵, aliados à forma e instrumentos institucionais de controle social da estrutura administrativa do município e das atividades de prestação de contas em todos os níveis.

Na condução do Planejamento Estratégico que a exemplo do Orçamento Participativo, que se consolidar como um espaço efetivo de participação popular na gestão Municipal, a instauração do Congresso da Cidade representa a construção de um projeto de cidade que incorpore todos os segmentos sociais comprometidos com a afirmação de uma imagem positiva para Belém. (PMB / SEGEP Proposta de Construção do Congresso da Cidade, 1998. p.20)

Esses princípios se desdobraram nas chamadas *Marcas de Governo*⁴⁶, estratégia comumente utilizada em governos populares. As definidas pelo mandato do *Governo do Povo* foram: Participação Popular; Saneamento; Saúde para Todos; Dar um Futuro às Crianças e Adolescentes; Revitalização Urbana, Econômica e Cultural da Cidade e Transporte Humano.

A Secretaria Municipal de Educação e Cultura (SEMEC) esteve diretamente envolvida com as ações da marca *Dar um Futuro às Crianças e Adolescentes*. De acordo com Medeiros (1997), esta marca não consistiu em uma tarefa exclusiva do poder público local, e sim em uma ação compartilhada com a sociedade civil. O aprofundamento dos princípios programáticos e da referida marca de governo refletiram no projeto da *Escola Cabana* que assumiu o compromisso de construir uma política educacional para o município, pensada através das diretrizes: Democratização do Acesso e Permanência com Sucesso; Gestão Democrática; Qualidade Social da Educação; e Valorização do Profissional da Educação.

O Projeto *Escola Cabana* entendido, segundo Araújo (1999), como uma proposta construída coletivamente e produto de uma relação estabelecida entre a Secretaria Municipal

⁴⁵ O Congresso da Cidade, constituído no final de 1998, tinha como objetivo a ampliação do espaço para debater e formular, com a participação popular, um projeto estratégico de cidade - Planejamento Estratégico Participativo.

⁴⁶“As Marcas de Governo advém do planejamento estratégico, e refere-se às questões centrais e relevantes na proposta de governo. *É por meio delas que o governo se identifica e se expressa no imaginário popular.* (MARTINS, Maria Lucia Refinetti, 2000, p.21)

de Educação e o conjunto dos atores sociais da educação municipal, homenageia e *resgata a rebeldia e coragem dos nossos ancestrais*, que participaram do movimento revolucionário cabano no Pará. Sua efetivação pressupõe a participação das escolas no estabelecimento de diretrizes e metas para educação no município embasadas em uma concepção que defende o

[...] homem enquanto sujeito histórico, produto e produtor das relações econômicas, sociais culturais e políticas que o transformam e são transformadas pelos conflitos estabelecidos entre as diferentes classes sociais, que se antagonizam na disputa pelo poder hegemônico.(SEMEC, Caderno nº1, 1999, p.4)

3.1.5. Alguns documentos do período:

Os documentos mencionados abaixo foram de fundamental importância no que se refere aos alicerces da participação popular e do controle social via gestão democrática. O documento considerado base foi o projeto político-pedagógico da *Escola Cabana*, além de outros documentos produzidos entre os anos de 1997 e 2004, que correspondem ao período das duas gestões municipais em que esteve à frente o prefeito Edmilson Rodrigues⁴⁷.

Destacamos que o fato de termos participado da Coordenadoria de Educação da SEMEC no primeiro mandato e integrado o Conselho Municipal de Educação no segundo mandato do Governo do Povo, possibilitou-nos vivenciar esses processo ao mesmo tempo que permitiu o acesso às produções e ações que envolveram o projeto político pedagógico da Escola Cabana. Grande parte deste material constituem-se em escritos que foram utilizados e/ou surgem como resultados dos fóruns, conferências, congressos, encontros, seminários e formações, desenvolvidas pela Secretaria Municipal de Educação e Conselho Municipal de

⁴⁷ **Edmilson Brito Rodrigues:** (1957) político paraense, filiado ao Partido Socialismo e Liberdade (PSOL). Foi prefeito de Belém entre 1997 e 2004. Formado em arquitetura, é professor de matemática e projetor de muitas de suas obras públicas. É também mestre em urbanismo e doutorando em geografia pela Universidade de São Paulo USP. Tornou-se deputado estadual do Pará, pelo PT, em 1986, sendo reeleito em 1990. Em 1996 ganhou as eleições para prefeito de Belém, em segundo turno, tendo a atual governadora do Estado, Ana Júlia Carepa como sua vice. Reelegeu-se em 2000, também no segundo turno, com uma vantagem de 50,75% sobre 49,25% de seu adversário. Em 2005 muda sua filiação partidária para o PSOL. (Disponível no site [http://pt.wikipedia.org/wiki/Edmilson Rodrigues](http://pt.wikipedia.org/wiki/Edmilson_Rodrigues). Acessado em 26/05/2007).

Educação, ou ainda correspondem a textos e publicações elaborados por atores vinculados a administração municipal, mais especificamente da gestão educacional.

Alguns documentos que serviram de análise, correspondem aos programas de governos lançados nos primeiros meses do primeiro e segundo mandato, ou ainda antes do início das atividades da administração municipal, por fim, contamos também com documentos elaborados para atender as ações de formação de professores e conselheiros escolares.

Frente às variadas e diversificadas fontes, optamos por selecionar os documentos usando como critério: a frequência com que os eixos teóricos desta pesquisa eram reproduzidos e utilizados nestes; a procedência, a temática e o tipo dos documentos. Na leitura seleção e análise realizada verificou-se que alguns materiais não apresentavam referencia temporal e/ou autoria, nos fazendo utilizar apenas os documentos e/ou textos que apresentavam alguma confiabilidade de produção.

Os documentos do CME/Belém e da proposta de *Escola Cabana* organizados nesse capítulo são os seguintes: “Proposta de solicitação de delegação de competência ao Conselho Estadual de Educação” (1996); Lei n. 7.509/91, referente à criação do CME/Belém (1991); Regimento Interno do CME/Belém no Decreto n. 28.179/95; criação do Sistema Municipal de Ensino, Lei n. 7.722/94; “Escola Cabana: projeto político-pedagógico– roteiro para sua elaboração” (1998); “Construindo a Escola Cabana” (1998); “Escola Cabana: construindo uma educação democrática e popular”, Caderno de Educação n.º 01 (1999) – produto do “I Fórum de Educação da Rede Municipal de Belém” (1997); “O sucesso e o fracasso na educação básica” [1997-1998] (1999); “I Conferência Municipal de Educação” (1999); “Os desafios da gestão municipal democrática” [1997-2000]” (2000); “A Gestão Democrática no Projeto Político–Pedagógico da Escola Cabana”, Caderno de Educação n.º 02 (2000); “Diretrizes Programáticas da Frente Belém Popular” [2001-2004] (2000); “Escola Cabana e Avaliação Emancipatória: registro síntese da práxis educativa” (2002); “Participação Democrática na Escola: orientação para o Conselho Escolar” (2003); “Normatizações do Ensino Municipal de Belém” [1997-2003] (2003); “I Congresso Municipal de Educação: construindo o Plano Municipal de Educação” (2004); “CME : construindo a qualidade social da Educação em Belém” (2004); Ante projeto de Substituição da Lei n.º 7.722/94 aprovada no “II Congresso de Educação Municipal” (2004).

Reafirmamos que esses materiais foram elaborados pela *Frente Belém Popular*⁴⁸, base de sustentação política do referido gestor municipal. De modo geral, apresentaram como objetivos a organização e o acesso pela sociedade civil às políticas públicas educacionais desenvolvidas pela gestão municipal denominada de *Governo do Povo*.

Como grande parte destes documentos foi escrito e/ou sistematizado por técnicos da SEMEC e/ou CME, observou-se nestes que o processo de participação na elaboração de políticas educacionais ainda necessita de disseminação e assimilação, deixando bastante evidente que a inserção de novos sujeitos nos espaços de disputa e participação envolve uma longa caminhada de inversão de cultura política, tanto da sociedade civil, quanto do poder executivo (Estado).

Também foi possível constatar que há a repetição de alguns termos nos materiais analisados, o que confirmou a significativa importância dos mesmos nas ações coletivas. Entre estes destacamos os que consideramos fundamentais para a análise do objeto em estudo – gestão democrática, participação popular, controle social, deliberações coletivas, espaço de debate e confronto.

A organização da documentação relativa ao objeto desta investigação tomou como base a forma como os termos que se repetem aparecem nos documentos, no sentido de identificar a concepção anunciada, e as possibilidades e desafios do CME/Belém ter expressado ampliação da participação da sociedade civil no período delimitado para estudo 1997 a 2004. Nosso empenho é resultado da necessidade de compreender o processo de construção de uma proposta de gestão democrática com a democratização da participação que, registrou-se como contra-hegemônica.

Destacamos que as leis de criação do CME/Belém, e de estruturação e organização do Sistema Municipal de Ensino, bem como do regimento do CME/Belém, são fundamentais nesta pesquisa por revelar a dinâmica do funcionamento interno deste órgão, com as possibilidades e os desafios de constituir-se em espaço de debate e troca de idéias entre sociedade civil e Estado, o que será detalhado no decorrer deste capítulo.

Nas documentações estudadas, há algumas indicações de que os primeiros debates acerca de situações problemas vividos pelas escolas da rede municipal ocorreram em janeiro de 1997, por ocasião da I Jornada Pedagógica que, conforme Caderno de Educação n.º 1,

⁴⁸ Conforme Oliveira (2000), a Frente Belém Popular constituiu-se em uma aliança de partidos de esquerda (Partido Comunista do Brasil, Partido Socialista do Brasil, entre outros), coordenada pelo Partido dos Trabalhadores – PT. Participaram de sua composição lideranças oriundas dos movimentos populares de bairro, de estudantes, sindicatos, igrejas e parlamentares dos partidos de esquerda, personagens presentes no cenário político da cidade desde a década de 1980, através das mobilizações populares pela democratização do país.

tinha por objetivo, *conhecer e iniciar o diálogo com os profissionais da Rede* (SEMEC, 1999), por meio da aplicação de questionários com perguntas abertas junto a 1.022 trabalhadores de educação, dos quais 697 professores e técnicos, e 325 servidores. A intenção era realizar um levantamento da organização do ensino e das problemáticas vividas no cotidiano das unidades educativas. No entanto, não conseguimos localizar esses dados tabulados e/ou sistematizados, mas fragmentados e diluídos em outros documentos.

Enfatizamos que a administração municipal, ao assumir o compromisso com uma gestão democrática e inclusiva, expressou uma vontade e uma intenção política de implantar nova lógica educativa no espaço escolar. Todavia, para que essa intenção se tornasse proposta, necessitava extrapolar os debates nas unidades educativas. Então, os anos de 1997 a 1998, configuraram-se como momento de reuniões, estudos, discussões e proposições, em um movimento de construção e reconstrução das sínteses propositivas, que de fato pudessem representar o desejo e o sentido de uma proposta diferenciada de educação.

Destacamos ainda, um relevante estudo produzido entre maio de 1997 e dezembro de 1998. A SEMEC realizou, nesse período, uma pesquisa de cunho etnográfico, na qual doze escolas foram selecionadas para constituírem amostragem com o intuito de compreender as causas do fracasso escolar no sistema educacional municipal, identificando os fatores que interferiam no desempenho dos alunos da rede, na perspectiva de encontrar caminhos de superação destes entraves, além de tentar localizar experiências bem sucedidas no interior das escolas. Esta pesquisa visou *fomentar a cultura do sucesso escolar, no sentido de contribuir para a implementação de um dos princípios [...] da atual gestão [...] de democratizar o acesso e garantir a permanência dos alunos na escola, com sucesso* (SEMEC, 1999, p. 7).

Reportamos-nos a esse estudo por ter sido realizado de forma sistemática, com base teórica e metodologia, o qual resulta em um diagnóstico das escolas da rede no que se refere à organização, estrutura e funcionamento dos espaços educativos, como: condição e jornada de trabalho; salários; organização do trabalho pedagógico/docente; avaliação e planejamento; gestão escolar, com um minucioso detalhamento dos tipos de gestão identificados nos espaços escolares; projeto político e pedagógico; relações sociais da escola, finalizando com *indicadores de uma cultura do fracasso* (SEMEC, 1999).

Importa ressaltar aqui o documento referente ao Caderno de Educação nº 1, de outubro de 1999, intitulado *Escola Cabana: construindo uma educação democrática e popular*, por apresentar de forma sistematizada as discussões dos *eixos norteadores de uma nova proposta* pedagógica para o ensino municipal, advindas do *I Fórum Municipal de Educação* em dezembro de 1997. Dentre os eixos discutidos, destacamos: organização do

tempo escolar; processos de avaliação; diretrizes para gestão democrática com eleição direta para diretores e conselheiros escolares; política de formação continuada para profissionais da educação. Neste documento encontramos as diretrizes da organização do ensino da rede, com a proposta de reorientação curricular assumida pelo *Governo do Povo* durante sua administração, documento esse que também agregava os princípios do projeto e confirmava a primeira participação dos movimentos sociais em espaços democratizados de discussão, o que permitia ampliar a participação da sociedade civil na formulação e na deliberação de políticas públicas.

Os documentos *Escola Cabana: projeto político-pedagógico – roteiro para sua elaboração* (1998); e *Construindo a Escola Cabana* (1999), subsidiaram a construção da proposta educativa do município ao se constituírem em um roteiro de orientações para a elaboração do projeto da *Escola Cabana*, considerando as determinações tomadas no *I Fórum Municipal de Educação de Belém*, cujo objetivo foi incentivar as mudanças necessárias para se construir a escola pública que se desejava, e apresentar a concepção de projeto político-pedagógico da gestão municipal para a disputa com outras visões presentes nas escolas da rede.

As diretrizes e princípios pontuados no Caderno nº 1 da Secretaria Municipal de Educação (1999) foram referendadas por ocasião da *I Conferência Municipal de Educação* (1999). Essa documentação foi organizada em tópicos e itens com base em eixos temáticos, com vistas a facilitar a compreensão e a divulgação das principais diretrizes da proposta *Escola Cabana* junto às escolas. A importância em utilizar este documento reside no fato de ter contado com a participação mais atuante de segmentos sociais e entidades (Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Pará (SINTEPP), Conselho Municipal de Educação (CME), Universidade Federal do Pará (UFPA), Universidade do Estado do Pará (UEPA), Sindicato dos Professores Particulares (SINPRO), Universidade da Amazônia (UNAMA), Universidade Popular (UNIPOP), etc) na formulação de políticas educacionais para além dos profissionais da própria rede de ensino municipal.

. Os documentos resultantes dos congressos de educação foram essências para este estudo por tratar da participação mais ampla da sociedade civil, tendo o CME/Belém como um dos protagonistas da articulação, da coordenação e da sistematização dos mesmos, momento em que percebemos, mais claramente, características mobilizadoras, propositivas, deliberadoras e fiscalizadoras das políticas educacionais para o município de Belém no que tange ao órgão anteriormente citado e também no qual foram formulados e reformulados

respectivamente o Plano Municipal de Educação (PME) e a Lei n. 7.722/94 do sistema de ensino que será, posteriormente, detalhada.

Foram também utilizados documentos específicos do CME/Belém, como o primeiro caderno de normatizações (1997-2003), que compilam as regulamentações complementares para o Sistema de Ensino Municipal, algumas atas de audiências públicas e de reuniões plenárias, assim como o material produzido sobre gestão democrática por meio dos conselhos escolares, e o documento síntese publicado em 2004, o qual conta a trajetória do Conselho Municipal de Belém no período de 1997 a 2004.

Assim, nos sub-itens que seguem, buscaremos revelar as características do CME/Belém, no que se refere, ao histórico, as funções, as atribuições, as composições, os mandatos, a estrutura, o funcionamento e as normatizações, com ênfase nas regulamentações deliberadas nos Congressos de Educação, o Plano Municipal de Educação e a Reformulação da Lei n 7.722/94..

3.2. O Conselho Municipal de Educação e o sistema de ensino de Belém

3.2.1.Histórico:

O movimento pela autonomia municipal em educação teve expressão clara nos anos 80 com a criação, em 1986, da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME). Logo após a aprovação da nova LDBEN, a entidade realizou o seu 6º Fórum Nacional, sendo destacadas a questão da autonomia municipal e a possibilidade aberta para os municípios organizarem sistemas próprios. Pode-se perceber um aumento da ação dos municípios para garantir recursos e espaços de participação na defesa dos interesses locais, sendo possível entender o reconhecimento do município como ente jurídico autônomo na Constituição de 1988 como uma conquista. Foram definidas competências, responsabilidades, recursos financeiros e direitos, colocando o município como ente federativo a atuar em regime de colaboração com o estado e a União.

Com a nova Constituição, comemorava-se a redemocratização do país e os avanços na conquista da cidadania. Teixeira (2000), analisando a experiência de prefeituras

democráticas, mostrava, a partir de meados dos anos de 1980, a crescente valorização da participação dos movimentos sociais na definição das políticas públicas locais, a condenação ao autoritarismo com propostas de uma democracia substantiva que ultrapassava os marcos da representação parlamentar. Mostrava ainda mudanças no comportamento da esquerda, passando a combinar reivindicação com interlocução direta no que tange às agências estatais; discussão e negociação de prioridades por meio de plenárias populares organizadas, orçamento participativo, participação semidireta na gestão por intermédio de conselhos setoriais.

A autora identificava haver em curso um processo de descentralização e de valorização dos governos locais, entendendo-se as experiências analisadas como inovações que vêm se contrapondo ao padrão neoliberal, apontando para mudanças qualitativas nas relações e práticas do governo local. O autor reconhecia que o incentivo à descentralização faz parte do intento neoliberal de desonerar o governo federal, que centraliza os recursos e repassa responsabilidades tanto a governos estaduais, como a governos municipais e, também, à organizações não-governamentais (ONGs). Mas a descentralização tanto pode significar maior participação, mais cidadania, ampliação do processo democrático, como pode restringir a democracia.

Analisando o desenvolvimento da luta pela implantação de um sistema nacional de educação no Brasil, verificamos que a descentralização tem sido apoiada tanto por conservadores como por progressistas. O município tem sido apontado como um campo potencializador de experiências democráticas, pela proximidade do governo local com os cidadãos.

Por outro lado, a adoção de políticas neoliberais nos anos de 1990 estimulou o repasse de responsabilidades para os municípios sem considerar suas reais condições de administração. A criação do sistema municipal surgiu como possibilidade ao mesmo tempo em que os estados ampliavam a política de municipalização incentivada pelo Projeto de Emenda Constitucional (PEC) n. 14/96 e a Lei n. 9.424/96, criando o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF).

O conceito de municipalização passou a permear as políticas de educação, confundindo-se algumas vezes com o de sistema municipal. Na área educacional, a descentralização e a autonomia eram defendidas pelos educadores nos anos 1980 como contraposição ao autoritarismo. Mas, mesmo aqueles identificados como progressistas, entendiam ser uma importante conquista a constituição de um sistema nacional de educação,

público, gratuito e de qualidade para todos, defendido como direito do cidadão e dever do Estado, o que abriria possibilidades de democratização e mobilidade social.

A definição de competências e responsabilidades entre as esferas de governo não excluía a responsabilidade do governo central de estabelecer as “diretrizes e bases” em âmbito nacional, nem de garantir seu cumprimento e a extensão a toda à federação, inclusive com os recursos necessários.

No entanto, havia divergências quanto ao fato da descentralização chegar ao nível municipal, tanto entre educadores como entre políticos. Então, a criação dos sistemas municipais de ensino pode ser entendida como a opção do município em assumir a autonomia em relação à política educacional, uma vez que pressupõe uma decisão pautada em lei, devendo ser interesse do executivo, aprovada pelo legislativo e contar com a participação de setores das comunidades nos Conselhos Municipais de Educação, parte integrante do sistema.

Em Belém, esse processo de organização principia com a criação legal do Conselho Municipal de Educação (CME) no Governo de Augusto Rezende, através da Lei Municipal n. 7.509 de 20 de janeiro de 1991, amparada na Constituição Brasileira no seu Art. 211, na Constituição Estadual Art. 278 e 279, na Lei n. 5.692/71, de Diretrizes e Bases da Educação Nacional no Art. 71 e na Lei Orgânica do Município em seu Art. 213.

E somente três anos e meio depois, da criação legal do CME/Belém é aprovada a Lei n. 7.722/94 que dispõe sobre o Sistema Municipal de Educação de Belém, que, por conseguinte acabará por alterar, em parte, a Lei n. 7.509/91, do recém criado Conselho, as modificações se deram nos aspectos que concernem: à composição do conselho entre representantes do poder público e da sociedade civil, passando a ser paritária; e o mandato dos conselheiros que se reduz de quatro para dois anos, além da redefinição das competências do Conselho Municipal de Educação.

A Lei Orgânica do Município de Belém, em seu artigo 213, prevê função normativa e fiscalizadora do Conselho, no Sistema Municipal de Educação, cujas competências a Lei n.7.722/94, assim redefine:

- *Estabelecer procedimentos normativos necessários ao bom gerenciamento do Sistema Próprio Municipal de Educação, principalmente os relativos a planejamento, informação e avaliação;*
- *Aprovar, em primeira instância o Plano de Educação para o Município, elaborado pelo Poder executivo, bem como os Planos de Aplicação de recursos públicos destinados à manutenção e desenvolvimento da Educação Pública Municipal;*

- Fiscalizar e supervisionar o cumprimento dos dispositivos legais, em matéria de educação, em particular as aplicações financeiras, orçamentárias, nos mínimos previstos em lei;
- Ser referência normativa básica, aos Conselhos Escolares, com a função de analisar e decidir sobre os pleitos deles originários;
- Estabelecer normas para instalação e funcionamento de entidades e iniciativas educacionais de qualquer nível e tipo em área de jurisdição do município de Belém, observando a legislação vigente;
- Acompanhar o levantamento anual da população escolar e fiscalizar o cumprimento do preceito constitucional de universalização quantitativa e qualitativa da educação. (PMB/SEMEC - LEI n. 7.722/94, Art. 3º).

Apenas em 1995, no Governo do Hélio da Mota Gueiros, após longo processo de disputa política, o Conselho Estadual de Educação delega a competência de normatização da Rede Municipal de Belém ao Conselho Municipal de Educação de Belém, que então instala-se passando a funcionar com um Regimento Interno sancionado pelo Decreto n. 28.179/95, publicado no Diário Oficial do Município. No mesmo ano o Conselho começa a vivenciar uma transição para articular as diretrizes normativas (processos de autorização de funcionamento e implementação do próprio Sistema de Ensino de Belém) dos Sistemas Estadual e Municipal, portanto cumprindo funções eminentemente burocráticas, normativas e cartorárias, consideradas por Balzano (2000) como de caráter mais técnico-pedagógico, sem nitidez de associações às funções de controle e participação social.

Os primeiros membros do Conselho foram nomeados pelo Prefeito Municipal de Belém, Hélio da Mota Gueiros, através do Decreto n. 27.372 de 07 de fevereiro de 1995, publicado no Diário Oficial do Município em 09 de fevereiro de 1995. A primeira Ata de Reunião do CME/Belém registra, entre os encaminhamentos iniciais a eleição, por aclamação do Presidente para o mandato de dois anos, informando o debate sobre:

[...] as linhas mestras das competências do Conselho Municipal de Educação ficando acatado de que seria solicitado a outros estados e/ou municípios legislação pertinente ao assunto [...] um esquema de um provável anteprojeto de Regimento [...]. (CME / ATA da 1ª Reunião Plenária 20/02/95).

Destacamos dois aspectos a serem considerados tanto na criação do CME/Belém, quanto do Sistema Municipal de Ensino: primeiro que esses ocorreram na gestão do então Prefeito Helio da Mota Gueiros, que teve à frente da Secretaria Municipal de Educação Prof^{ra}. Terezinha Gueiros (sua esposa), período no qual, conforme Oliveira (2000), partidos de

direita e de centro-direita se revezavam na gestão da administração pública no Estado do Pará; o segundo aspecto a ser considerado é que estes entraram em vigor antes da promulgação da atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei n. 9.394/96. Essa explanação foi feita para que tenhamos em mente o contexto da criação do CME/Belém quando da análise de suas funções e composições.

O Conselho Municipal de Educação no biênio 1995 - 1996, envidou esforços para realizar uma transição que articulasse as diretrizes normativas dos sistemas estadual e municipal, com ênfase nos processos de autorização de funcionamento das escolas públicas municipais. Muitos destes, em desenvolvimento ou já deliberados, temporária ou definitivamente, pelo Órgão Normativo Estadual – Conselho Estadual de Educação (CEE/PA). Observava-se essa transição como prioritária em função do andamento e continuidade dos procedimentos de autorização pelo Conselho Municipal, como também para se efetivar o processo de implementação do próprio Sistema Municipal de Educação de Belém.

No final do ano de 1995 o Regimento Interno do CME/Belém foi sancionado pelo Decreto n. 28.179/95, de 07 de novembro, e publicado no Diário Oficial do Município, revelando que essa transição não só demonstrou ter sido trabalhosa, como um tanto quanto duradoura, sugerindo ter perdurado até o advento da Lei n. 9.394/96, que fixa a partir de 20 de dezembro de 1996 as Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN).

A leitura e a análise de algumas poucas Atas localizadas dos primeiros anos de funcionamento do CME/Belém entre 1995, final de 1996 e primeiros meses de 1997, revelaram a elaboração de uma diversidade de proposições e de ações, sem de fato defini-las e/ou executá-las, expondo um processo de aprendizado com base em tentativas de acerto quanto aos horários de plenárias, à organização e o funcionamento das câmaras. Verificamos ainda, que as dificuldades evidenciadas foram: a falta de disponibilidade dos conselheiros em relação às demandas do órgão; a pouca clareza do papel e da função do CME/Belém em relação ao Sistema Municipal de Ensino; e a ausência de conhecimentos no que tange aos conteúdos das leis e políticas educacionais.

3.2.2. Estrutura e Funcionamento:

Conforme a Lei n. 7.722/94, e mais especificamente o Regimento Interno do CME/Belém nos artigos 02 a 10 ainda em vigor, este último tem a seguinte estrutura:

- Presidência;
- Câmaras e Comissões;
- Secretaria Geral;
- Assessoria Técnica.

Deve ser composto de pessoas de reconhecida experiência e competência educacional e cultural, com seus respectivos suplentes, sendo composto de oito representantes assim organizados:

- quatro membros indicados pelo Poder Executivo, dentre os quais o ocupante do cargo de Secretário Municipal de Educação,
- quatro representantes da sociedade civil das entidades abaixo citadas e constituídas através de processo indicativo próprio :
- um representante do Sindicato dos Trabalhadores da Educação Pública do Pará (SINTEPP);
- um representante do Sindicato das Escolas Particulares (SINEP);
- um representante da Associação de Pais e Alunos Intermunicipais do Estado do Pará (APAIEPA);
- um representante do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (COMDAC).

O Presidente do Conselho Municipal de Educação será nomeado pelo Chefe do Poder Executivo, após indicação, por maioria de voto dos Conselheiros, sendo vetada a indicação do Secretário Municipal de Educação para exercer a Presidência do Conselho Municipal de Educação. O Conselho Municipal de Educação possui em sua estrutura as seguintes Câmaras: Câmara de Educação; Câmara de Legislação e Normas; e Câmara de Planejamento e Avaliação.

Cada Câmara deve ser composta de três membros efetivos do Conselho e de um suplente, eleitos na 1ª reunião anual e terão mandato de 01 um ano, pois cada Câmara deverá eleger seu Presidente.

A Secretaria Geral do Conselho é estruturada com um Secretário Geral ocupante do cargo de DAS 202.8 da Secretaria Municipal de Educação, um assessor da Secretaria

ocupante do cargo de DAS 202.6; três auxiliares de nível médio e dois auxiliares operacionais. A assessoria técnica será composta de quatro assessores DAS 202.7 do quadro de pessoal da (SEMEC).

Para o adequado funcionamento do Conselho Municipal de Educação a Secretaria Municipal de Educação cederá ocupante de cargos em comissão e cargos efetivos do seu quadro de pessoal, bem como deverá prover espaço físico, recursos materiais e outros que se fizerem necessários.

As reuniões do Conselho Municipal de Educação serão em forma de plenárias e de Câmara, semanais em caráter ordinário, e extraordinário quando convocadas pelo Presidente ou por requerimento da maioria de seus membros. As reuniões extraordinárias serão requeridas ao Presidente do Conselho e convocadas com a antecedência mínima de 48 horas, com a devida indicação da pauta.

As reuniões poderão ser abertas com metade do total de seus membros, podendo também com esse número proceder-se à leitura do expediente. Para verificação de *quórum* os conselheiros assinarão presença, em livro próprio, no início da reunião. Será indispensável à presença da maioria absoluta dos membros para a deliberação da pauta. Por solicitação dos conselheiros, ou a convite do Presidente do Conselho, poderão participar das reuniões autoridades, técnicos e professores, para esclarecimento de assuntos em pauta ou de outros interesses do conselho.

Esta estrutura, composição e funcionamento nos fazem refletir sobre a intenção e a concepção do governo em criar o Conselho — nesta direção nos deparamos com o que diz Teles (2003) em sua dissertação sobre o Conselho Municipal de Educação de Belo Horizonte, ao afirmar ser possível, sinteticamente, delimitar características dos governos municipais no que tange à composição e à estruturação de seus CMEs e estabelece três tipologias, a saber:

- *elitista*: caracteriza-se pelos compromissos com os diversos grupos da elite local, marcadamente autoritária e burocrática, que tem no conselho um órgão de governo;
- *populista*: emprega instrumentos de cooptação, atua com base na concessão e troca de favores, e elege as demandas sociais visando desarticular possíveis conflitos e oposições;
- *popular*: fomenta a descentralização das ações e a democratização do processo decisório, incentiva e valoriza a mobilização social, busca a transparência, e a lisura nos atos e decisões.

Assim, ao observarmos a composição e a função do CME/Belém a partir dos dispositivos legais de sua criação, verificaremos que estes conjugam pelo menos dois dos três tipos de conselhos caracterizados por Teles (2003): *o elitista e o populista*. A criação do CME/Belém, embora nos dispositivos legais apresente uma representação paritária, com assentos distribuídos entre os representantes da sociedade civil e poder público (50% para cada) a maneira utilizada para escolha das entidades que comporiam a representação no conselho não envolveu uma discussão com a sociedade civil, o que resultou na tomada de decisão por um grupo restrito de técnicos e assessores no gabinete da Secretaria Municipal de Educação, nos levando concluir que as decisões a serem tomadas via conselho, ainda ficaram sobre o domínio e a direção do poder público.

Compreendemos também que a escolha das entidades com representação no conselho, por ter sido arbitrária⁴⁹, deixou muitos segmentos da sociedade envolvidos com a educação básica sem representação no CME/Belém como: universidades, diretores escolares, movimentos sociais etc. Assim, percebemos que parte dos representantes da sociedade com assento no conselho, revelaram um comprometimento com grupos da elite local, como o SINEP - que representa os proprietários de escolas, e a APAIEPA – entidade representativa de pais e alunos das escolas públicas e privadas, que foi constituída sem o debate coletivo e/ou a participação das categorias que afirma representar. Além disso, enfatizamos as características normativas e cartoriais do CME/Belém, sem a preocupação da consulta e/ou da participação democrática da sociedade, denotando ter sido criado para atender demandas sociais e minimizar conflitos e, ao mesmo tempo, referendar as deliberações do poder executivo, ou seja, com a concepção de órgão de governo.

A partir da atual Lei n. 9.394/96 de Diretrizes e Bases da Educação Nacional redefiniu-se não só a composição do Sistema Municipal de Educação, mas conseqüentemente o âmbito das competências de seu órgão normativo. Ao Conselho Municipal de Educação de Belém, coube estabelecer normas e demais procedimentos próprios para todo o seu Sistema de Ensino, tendo em vista o trânsito necessário com sistemas das outras esferas, para atender a legislação em vigor, considerando necessário o regime de colaboração. Ressalta-se que todas as normatizações realizadas antes da atual LDBEN precisaram ser revistas e atualizadas em consonância com o texto legal.

⁴⁹ Arbitraria, por terem sido definidas em gabinete, com base no convite por simpatia, cooptação e/ou posição política partidária, sem o debate e/ou escuta da sociedade civil, buscando a harmonia a permissividade e evitando conflitos.

A Lei n. 9.394/96 em seu Art.18 (Inciso I, II e III), estabelece a composição do Sistema Municipal de Ensino, envolvendo a rede de instituições de ensino fundamental, médio e de educação infantil, mantidas pelo poder público municipal, as instituições de educação infantil, criadas e mantidas pela iniciativa privada, e os órgãos municipais de educação.

Essa composição pressupõe, além das unidades educativas vinculadas à rede municipal, a existência de um órgão executor como a Secretaria de Educação, e um órgão normativo, deliberativo e fiscalizador como Conselho Municipal de Educação, com um ordenamento de leis e normas complementares próprias e dentro de uma articulação com as esferas estadual e federal.

O Conselho Municipal de Educação, no âmbito do Sistema Municipal de Ensino, e consideradas as orientações legais em nível nacional, tem toda a autonomia para tomar decisões sobre sua inteira responsabilidade. Logo, não cabe mais a delegação de competências do CEE/PA para o CME/Belém, conforme esclarece Jamil Cury:

A base dos sistemas municipais de ensino é sua existência constitucional própria, autônoma e conseqüente ao caráter do município como pessoa jurídico-política de direito público interno com autonomia dentro de seu campo de atuação. Ao criar seu próprio órgão normativo, por lei, ao criar seu órgão executivo e manter o que está disposto nos artigos 11 e 18 da LDBEN, o município está realizando no ensino sua forma própria de ser como entidade política, autônoma e integrante do Sistema Federativo Brasileiro, no âmbito da educação escolar. (CEB/CNE - Parecer 30/00)

Assim, podemos concluir que o alcance dos conselhos gestores da educação e a forma de poder que determinado governo lhes delega podem ser considerados como indicadores da ampliação ou da limitação do processo de democratização. Em virtude dos referidos conselhos terem sido, como diz Lima (2003), *decretados*, ou seja, constituídos legalmente como instâncias de gestão democrática do e nos sistemas educacionais, ratifica-se a importância que estes órgãos foram gradualmente obtendo nas últimas décadas como instrumento de participação da sociedade civil nas decisões que envolvem educação pública. Os conselhos podem induzir à participação ativa da sociedade através de estratégias que colaboram na formação de uma cultura política participativa da sociedade, que seja propulsora da incorporação de uma perspectiva contra-hegemônica, e, assim, a sociedade tomar para si o Estado ao empoderar-se politicamente.

Desta forma, coube a coligação *Frente Belém Popular*, vitoriosa no pleito eleitoral municipal de 1996, o desafio de estruturar e organizar o processo de transição normativa do CEE/PA para o CME/PA, e cumprir suas atribuições, deliberativas e fiscalizadoras, assim como as funções de controle e participação social.

3.2.3. *Funções e Atribuições:*

Em documentos produzidos no e pelo CME/Belém são identificados pelo menos dois momentos distintos na trajetória normativa desse: um primeiro que nomearemos de transição, por caracterizar o processo de delegação de competências do CEE/PA ao CME/PA estando esse voltado especificamente à rede de escolas públicas municipais sobre a égide da Lei n. 5.692/71; e um segundo momento que denominaremos de consolidação, por estar vinculado ao surgimento da Lei n. 9.394/96 que define em seus preceitos legais a autonomia do município como ente federado considerando a criação e o funcionamento do Sistema de Ensino do Município como órgão normativo, deliberativo e fiscalizador.

Neste período que definimos de transição, o qual compreende mais especificamente os anos de 1996 e 1997, o CME/Belém esteve envolvido com a elaboração e a organização das primeiras normatizações do Sistema de Ensino, uma vez que, historicamente falando as escolas da rede municipal de ensino compunham o Sistema Estadual de Ensino, e o funcionamento escolar exigia articulação processual e coerente, que superasse qualquer forma abrupta que pudesse comprometer a organização, a estrutura e o funcionamento das unidades escolares.

Desta forma, as autorizações de funcionamento expedidas temporariamente (autorização provisória) pelo CEE/PA, foram acompanhadas e avaliadas pelo CME/Belém, para a concessão ou não da autorização definitiva e as unidades da rede municipal que estavam com a autorização temporária defasada, tiveram que habilitar-se através da abertura de um novo processo.

Assim, além dos trâmites burocráticos característicos da transição, foram também elaboradas as primeiras normas complementares no sentido de imprimir ao novo sistema de ensino certa visibilidade e identidade, na perspectiva de uma autonomia mesmo que relativa. Neste período de transição em que o CME/Belém assumiu uma função mais cartorial, foram elaboradas algumas resoluções consideradas de maior amplitude.

Ressalta-se ainda que de 1997 até meados de 1999, o CME/Belém esteve marcadamente vinculado às ações de regularização e organização cartorial, ou seja, funções de caráter técnico-pedagógico com ênfase na dimensão normativa, que apresentou-se de forma mais setorizada (voltadas a sua rede de ensino) e foi gradativamente expandindo-se no Sistema de Ensino Municipal.

No segundo momento de exercícios normativos no CME/Belém, que consideramos de 1998 a 2004⁵⁰, norteiam-se mais diretamente as disposições e as aplicações da Lei n. 9.394/96, e a consolidação do Sistema Municipal de Ensino de Belém. No período de 1998 a 2000, a ênfase das normatizações ainda é para a Rede de Escolas Públicas Municipais, e a atuação do CME/Belém define-se ainda por atribuições normativas, logo, cartoriais. As ações e funções de articulações, mobilizações e deliberações com a ampla participação da sociedade civil, principiaram de forma tímida e pontual, embora nas reuniões plenárias e de câmara de 1998 a 2000, fossem perceptíveis os indícios de repensar do papel do CME, *mais interativo e menos cartorial*⁵¹ e também a co-responsabilidade pela qualidade da educação escolar. Esse aspecto pode ser percebido nas diretrizes do processo de acompanhamento, controle, supervisão periódica e contínua das escolas da rede pelo CME, estabelecidas em 1997, ao considerar que:

[...]terá como referencia básica a proposta pedagógica da Unidade (escolar) compreendida como expressão de seu ideal e compromisso educativo sendo assim o norte de suas ações. (CME .Indicação 001/97)

Deste segundo momento destacamos algumas normatizações elaboradas e que logo, entram em vigor, como a Resolução 017/99, que dispõe sobre a Educação Básica, nas etapas da educação infantil e ensino fundamental, norma densa e abrangente, que revoga e absorve disposições anteriores, estabelecendo regras gerais para o Sistema de Ensino, com base no regime instituído pela atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, e a proposta de educação da administração municipal. Buscou suprir evidentes lacunas de normatização complementar no Sistema, como se detecta nos *considerando* da Resolução 017/99 descritos abaixo:

⁵⁰ Definimos até 2004, porque o estudo realizado compreende o período de 1997 a 2004.

⁵¹ Fala constante no parecer sobre as conclusões do processo de avaliação contínua, como requisito a autorização de funcionamento escolar em caráter definitivo.

- a) As disposições dos artigos 88 e 90 da Lei 9.394/96 e as orientações dos Par, 05 e 12 de 1997 da CEB/CNE;*
- b) a necessidade de diretrizes normativas próprias para o Ensino no Sistema Municipal de Educação de Belém consideradas as orientações da Lei Orgânica do Município e disposições da Lei 7.722/94;*
- c) a implementação gradativa e participativa da Lei 9.394/96 no Sistema Municipal de Educação em regime de colaboração com as esferas estadual e federal. (CME/RES. 017/99; CONSIDERANDOS)*

No processo de construção da autonomia, o Sistema de Ensino de Belém assume especificidades, identidade própria, em um movimento que se intensificou a partir de 2000, pela sua necessária consolidação, trazendo uma multiplicidade de questões e demandas, ou seja, da liberdade gradativamente conquistada emerge responsabilidades.

A noção de Sistema de Ensino definida como *o conjunto de campos de competências e atribuições voltadas para o desenvolvimento da educação*, de que fala Cury (CEB/CNE – PAR. 30/00), foi deliberada com a licitude do II Congresso Municipal de Educação em 2004, que definiu que o Sistema Municipal de Ensino de Belém deveria adequar-se aos:

Princípios, fins e objetivos expressos na legislação e normas gerais vigentes na lei. – Normas e procedimentos que considerem a diversidade e pluralidade, assegurando unidade, coerência interna e identidade própria à educação, como parte integrante do sistema social e fator de sua transformação, no exercício de sua função federativa municipal. - Instituições educacionais, órgãos, serviços e meios através dos quais se promoverá a educação municipal, enquanto investimento social de direito de cidadania. (CME - Projeto de substituição da Lei n. 7.722/94, Cap.I, Art. 2).

A definição acima e a complementação das disposições do Art. 18 da Lei n 9.394/96 configuram o Sistema Municipal de Ensino de Belém. A partir de 2001, a atuação do CME intensificou-se em termos de Sistema de Ensino, e fortaleceu-se por meio de sua participação na União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME). As funções de caráter técnico-pedagógico conectaram-se com as funções de caráter político, voltadas mais diretamente para o processo de democratização da política educacional no município, momento em que, conforme as Atas das reuniões plenárias do segundo semestre de 2000, o CME/Belém define como desafio e meta para 2001 a superação do caráter estritamente burocrático e cartorial, predominante no conselho, buscando intensificar o desenvolvimento de ações voltadas para o caráter mobilizador, consultivo, propositivo, deliberador e fiscalizador deste órgão.

A ampliação da atuação do CME/Belém através da UNCME⁵², o levou a integrar as agendas de eventos e encontros para discussão e elaboração de políticas educacionais, nos níveis estadual e nacional, tendo o CME/Belém, em 2001, assumido a coordenação estadual da entidade, e em 2003 a sede e presidência da UNCME. Nesse período o CME/Belém revela mais continuamente e explicitamente seu papel como órgão de participação e mobilização social pela democratização da educação, demarcando as iniciativas mais significativas no sentido de assumir as funções de acompanhamento, controle social e fiscalização das políticas educacionais como direito social subjetivo, logo, devido a todos.

Ressalta-se que no ano de 2001 o CME/Belém se reestrutura e passa a funcionar embasado em um documento preliminar que traça as diretrizes iniciais de elaboração da proposta de reformulação da Lei de Sistema n. 7.722/94, antes mesmo da sua legitimação em 2004, no II Congresso da Educação. O Sistema Municipal de Belém funciona, pois, com a seguinte estrutura e abrangência:

- *As unidades de educação infantil, instituições de ensino fundamental e médio mantidas pelo Poder Público Municipal;*
- *As instituições de Educação Infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada;*
- *O Conselho Municipal de Educação como órgão normativo, consultivo, deliberador, mobilizador e fiscalizador do Sistema Municipal de Ensino;*
- *A Secretaria Municipal de Educação como órgão executivo do Sistema Municipal de Ensino;*
- *Os espaços educacionais para a prática do esporte, arte e lazer, mantidos, atualmente, pelo Poder Público Municipal;*
- *As escolas da rede pública de outras esferas administrativas, que por força de convênio ou outro instrumento tenham passado e/ou passem à gestão municipal;*
- *O Centro de Referência em Educação Ambiental “Professor Eidorfe Pereira.”(CME/DIRETRIZES – Reformulação da Lei n. 7.722/94, 2001)*

Essa composição ampliou significativamente o Sistema de Ensino de Belém, em relação ao disposto na Lei Municipal n. 7.722/94, haja vista ser esta anterior a Lei n. 9.394/96, e que por isso foi sofrendo alterações no sentido de adequá-la as determinações vigentes, cujo processo culminou com o Anteprojeto de substituição da Lei n. 7.722/94 aprovado no II Congresso de Educação e encaminhado à Secretaria Municipal de Assuntos Jurídicos (SEMAJU), para os trâmites cabíveis.

⁵² UNCME – União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação, um entidade de representação nacional destes órgãos, criada em 1992, com o intuito de incentivar, orientar e acompanhar a criação e o funcionamento dos Conselhos Municipais de Educação, que defende a concepção de Conselhos de Educação como órgãos de Estado, e espaço de participação social, com caráter plural e de representatividade social.

Ressaltamos que, conforme Oliveira (2000), para a administração do *Governo do Povo*, surgiram pelo menos quatro desafios relacionados à gestão democrática a ser construída: a revitalização dos Conselhos Escolares; a revisão e a discussão do regimento interno das escolas da rede municipal; a redefinição do processo de eleição e atuação dos diretores escolares; o outro

[...] diretamente ligado ao espaço escolar, à implementação do Conselho Municipal de Educação, órgão do sistema municipal de educação, com as características que a legislação já prevê (consultivo, normativo, fiscalizador e deliberativo). Sua atuação deve também ser revista para que possa efetivamente cumprir sua função articuladora entre sociedade civil e o poder público, considerando-se como base de todo processo democrático da política educacional municipal (OLIVEIRA, 2000, p, 187).

Portanto, no final do primeiro mandato da gestão do *Governo do Povo*, resultado das diretrizes educacionais apontadas no programa da Frente Belém Popular, o Conselho Municipal de Educação assume a intenção de desenvolver suas ações a partir de um amplo processo de mobilização e participação social, em torno da construção de um novo projeto de educação, alicerçado na participação popular, na transformação da cultura política local, na democratização dos órgãos e instituições governamentais e na busca da autonomia.

Este processo se deu por meio de debates sobre eleição direta para direção escolar e conselhos escolares, com acompanhamento dos processos eleitorais das unidades escolares do município; programação de formação e ações junto com universidades públicas, particulares, além de outras entidades, para a capacitação de conselheiros escolares no que se refere ao acompanhamento e controle das políticas voltadas para educação nas escolas (formação de professores, financiamento, gastos, projeto político pedagógico, gestão democrático-participativa).

Desta forma, o Conselho Municipal de Belém, no período de 2001 a 2004, experienciou uma maior participação da sociedade, a partir de eventos como os fóruns, os congressos e as conferências, que produziram diretrizes para resoluções normativas, elaboração do Plano Municipal de Educação (PME) e do Ante-Projeto de Lei n.7.722/94 sobre o Sistema de Ensino de Belém. Enfatizamos que o Plano Municipal de Educação e o anteprojeto de Lei n. 7.722/94, após discussão, foram aprovados em primeira instância, respectivamente por ocasião do I Congresso Municipal de Educação em 2003, e II Congresso Municipal de Educação em 2004.



Fonte: CME/Belém Congresso da Cidade 2003.

Conforme os variados registros documentais que sistematizam e sintetizam essas experiências de participação democrática objeto de investigação desta pesquisa, podemos concluir que as normativas e os anteprojetos de leis definidos no âmbito do CME/Belém, através das reuniões plenárias, foram resultados de proposições coletivas produzidas nestes espaços de encontro entre sociedade civil e Estado, em que estiverem envolvidas várias entidades e instituições, em grupos de estudo e audiências públicas para discussão, elaboração e sistematização das propostas de políticas educacionais.

O papel assumido pelo CME/Belém na ocasião foi de lugar de espaço público de negociação, de discussão, de contestação e debate de idéias, anunciando a possibilidade de se constituir em mecanismo capaz de defender os interesses e necessidades dos diversos atores que compõem a sociedade e garantir a continuidade de planos e projetos gestados no âmbito da esfera social. O que nos fez refletir, a partir do dizeres de Frigotto,

[...] que na luta pela construção de uma alternativa socialista democrática não se pode ficar na espera das condições ideais, o que conta é o avanço orgânico de projetos que sejam a expressão autêntica de uma necessidade histórica da sociedade e que nos conduzam a garantia na ampliação da esfera pública dos direitos sociais e políticos, portanto, há que se avaliá-las, estudá-las criticamente, como condição para a construção de relações sociais de novo tipo, mais justa, mais humana (2000, p.206).

Desta maneira, podemos afirmar que as proposições documentais desta administração foram elaboradas gradativamente, fruto das manifestações e tensões dos diversos interesses, concepções, posturas e argumentos dos sujeitos envolvidos, que

influenciaram as formulações teóricas através de várias estratégias indutoras da participação dos mais diferentes segmentos sociais, dentre as quais podemos citar as Jornadas Pedagógicas; o I e II Fórum Municipal de Educação; os Encontros Mensais de Formação de Professores; Oficinas de Gestão Democrática para os Conselheiros Escolares; as Plenárias Pedagógicas das equipes técnicas; as Reuniões de Diretores de Escola; a I Conferência Municipal de Educação; e o I e II Congresso de Educação etc.

3.2.4. Normativas para o Sistema Municipal de Ensino:

Como já vimos, o CME/Belém elaborou uma profusão de normatizações para organizar e estruturar o ensino no município, buscando atender as necessidades do Sistema e de dispositivos legais de âmbito nacional como a Constituição de 1988 e a LDBEN n. 9.394/96. No entanto, das várias resoluções elaboradas entre 1996 e 2004, subdivididas em período de transição e de consolidação, destacaremos aquelas que visam fortalecer processos de ampliação de participação e de democratização das decisões e que buscam acompanhar e fiscalizar a oferta da educação formal em todo o Sistema de Municipal de Ensino, em especial no público, por constituir-se em direito subjetivo.

Normas do período de transição 1996 a 1997:

Resoluções 001/ 002/ 003/96 – a primeira define critérios mínimos de padrão e qualidade de ensino para autorizar o funcionamento de instituições de ensino da rede municipal de Belém; a segunda delibera acerca das normas e técnicas para elaboração dos regimentos escolares das unidades educativas do município; e a terceira que estabelece as normas e condições para autorização e funcionamento de unidades ou classes de educação infantil de todo o sistema municipal.

Resoluções 003 e 007/1997 – que, respectivamente, aprovam as atribuições e as competências das câmaras que integram o CME/Belém, e fixam normas para o exercício da profissão dos técnicos–administrativos e docentes do sistema.

Normas do período de consolidação 1998 a 2004:

Resoluções 010 e 015/1998 – tratam da autenticação, pelo CME, de documentação emitida pelas escolas municipais que não possuem autorização para funcionar; aprovam o projeto *Professor Paulo Freire* de alfabetização de adultos; e dispõem sobre o ingresso, na rede pública de ensino (ciclos / séries / etapas), dos egressos de programas de alfabetização.

Resoluções 016 e 017/1999 – implementam com critérios de composição o projeto *Turma de Aceleração: do fracasso ao sucesso escolar* nas unidades da rede municipal indicando que essa necessidade deve ser revelada no Projeto Político e Pedagógico das escolas, articulados ao Regimento. – irá dispor sobre a Educação Básica no município (Educação infantil, Ensino fundamental) e seus princípios norteadores de âmbito geral, envolvendo nestes as modalidades de ensino (Educação de Jovens e Adultos e Educação Especial) indicando diretrizes curriculares, processos de avaliação, classificação e reclassificação etc.

Resoluções 011/2000 – aprova o funcionamento e a organização curricular do ensino fundamental em série e/ou em ciclos, com orientações a parte diversificada⁵³.

Resoluções 006 e 010/2001 – resoluções que consideramos, para este trabalho, as mais relevantes, pois a primeira estabelece normas para a composição e eleição de conselhos escolares da rede municipal de Belém, destacando o caráter deliberador, fiscalizador, consultivo e articulador desses conselhos; constituindo-se, ainda, em instâncias colegiadas máximas de gestão escolar democrática, fixando diretrizes para o processo de constituição do colégio eleitoral, comissão e regimento eleitoral e instâncias de recursos e nomeação. A segunda, tão importante quanto a anterior, fixa as normas para eleição de diretores das escolas públicas municipais; dispõe sobre o exercício da função de diretor e suas respectivas atribuições, incluem ainda, a exemplo da anterior, orientações para o colégio eleitoral, comissão, regimento eleitoral e recursos, assim como a nomeação do candidato eleito.

É importante ressaltar que essas Resoluções 006 e 010/2000 normatizam as deliberações tomadas em debates e encontros entre os educadores da rede e os gestores da educação municipal, por ocasião da I Conferência Municipal de Educação de Belém, que teve como intenção

⁵³ Conforme a LDBEN n.9.394/96 a parte diversificada é componente do currículo escolar a ser definido pelos sistemas de ensino e escolas, para atender às características regionais e locais

[...] reafirmar o compromisso do Governo do Povo com a inclusão social e com o fazer coletivo, cuja centralidade é a participação. Tendo como objetivos encaminhar uma ampla discussão com trabalhadores em educação e munícipes com vistas a consolidar o Projeto Político Pedagógico da Escola Cabana, traçando diretrizes para o Plano Municipal de Educação (ARAÚJO, 1998).

No documento síntese da I Conferência Municipal de Educação de Belém, encontramos registros escritos que indicam a ocorrência de várias reuniões distritais em 1998, nas quais a participação dos conselheiros do CME foi expressiva. Também ficou evidente a necessidade de alteração da composição dos conselhos escolares prevista na Lei n. 7.722/94, que institui o Sistema Municipal de Ensino de Belém,

Em 1998, aconteceram reuniões por distrito nas quais a participação dos conselheiros escolares foi muito representativa [...] A partir deste diálogo, propomos que haja revisão na composição dos Conselhos de Escola, podendo ter como referência a paridade de 50% de representantes da rede Municipal de Educação e 50% dos usuários, sendo observada a paridade entre os segmentos internos da Rede e de usuários [...] O Conselho Escolar, considerando seu caráter deliberativo, consultivo, e fiscalizador, além de articulador entre a comunidade escolar e a administração da SEMEC, é responsável pelas decisões, acompanhamento e avaliação das ações administrativas e pedagógicas da escola (CME/RELATORIO - I Conferência Municipal de Educação, 1998, p. 54 – 55).

No relatório referido anteriormente, com relação aos Conselhos de Escola, encontramos ainda a composição e definição do número de conselheiros por categoria seguindo alguns critérios quanto ao número de alunos, bem como as competências destes órgãos colegiados. Encontramos ainda indicações quanto ao processo de eleição para diretores previstos para ocorrerem somente depois de um processo de revitalização e reorganização dos Conselhos escolares e estabelecimento do Projeto Político e Pedagógico das escolas, portanto, foram elaboradas algumas diretrizes que revelavam a preocupação dos envolvidos na I Conferência de Educação 1998, para que se refizesse todo o processo de eleições diretas para a direção, dando a este um caráter mais democrático e compartilhado com todos os que constroem a escola, sendo o processo coordenado pelos Conselhos Escolares.

Cabe à SEMEC não mais 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. A votação deve ser aberta universal, garantindo a participação de toda a comunidade escolar. Cabe ao Conselho, em assembléia específica para este fim estabelecer regras eleitorais, materializadas num regimento eleitoral aprovado pela comunidade escolar (CME/RELATÓRIO da I Conferência Municipal de Educação 1998, p.57).

Resolução 015/2003 – estabeleceu normas para oferta da Educação Básica em sua primeira etapa, a Educação Infantil, no que se refere ao Sistema Municipal de Ensino de Belém. Entre suas disposições constam princípios, objetivos, diretrizes gerais e orientações básicas para a proposta pedagógica e regimental das instituições públicas, privadas e comunitárias de caráter filantrópico, além de dispor sobre a formação e a valorização profissional, com definição de critérios para funcionamento com vistas à autorização.

Vale salientar que a regulamentação para a Educação Infantil do Sistema Municipal de Belém foi realizada em 1999, e estava inserida na mencionada Resolução 017/99, que tratou das diretrizes gerais da Educação Básica, essa resolução durante sua vigência, produziu demandas referentes à educação infantil, oriundas, tanto do sistema de ensino municipal, quanto das adequações às consonâncias das normas de âmbito nacional, como o Parecer 04/2000 – da Câmara de educação Básica do Conselho Nacional de Educação (CEB/CNE), que fixa as diretrizes operacionais e curriculares nacionais para educação infantil entre outras.

Em 2001, as Resoluções 006 e 010 que fomentaram a gestão democrática escolar através das eleições de conselheiros e diretores escolares, também provocaram nas instituições específicas de atendimento à Educação Infantil, tanto públicas, quanto privadas, a pensar acerca do atendimento à esta etapa da educação estimulando-os a produzir reflexões e elaborar propostas que atendessem às suas peculiaridades, sem perder de vista o exercício democrático de sua gestão.

Como resultado desta inquietação revela-se no Parecer e Resolução da Educação Infantil do período que o CME/Belém articulou e coordenou um amplo movimento de debates com as entidades e instituições da sociedade civil e de órgãos públicos, com a realização de duas audiências públicas (uma em setembro de 2001 e outra em fevereiro de 2002) para tratar da *Gestão Democrática e Qualidade Social da Educação Infantil*, que culminou com a

criação de uma comissão de educação infantil⁵⁴ de caráter transitório, cujo objetivo centrava-se em organizar e mobilizar estudos, com a participação dos segmentos sociais e institucionais, a fim de elaborar uma regulamentação específica da educação infantil para o Sistema Municipal de Ensino de Belém.

A segunda Audiência Pública, sobre 'Gestão Democrática da Escola de Educação Infantil', em fevereiro de 2002, expressou maior alcance do tema; mas também, a necessidade de revisão das normas vigentes para a Educação Infantil. Esse processo prioritário poderia remeter acúmulos para o debate sobre a gestão democrática nas instituições exclusivas de educação infantil. A escuta do CME e o propósito de agilizar sua atuação, nas demandas evidenciadas, levaram-no a constituir, em fevereiro de 2002, a Comissão de Educação Infantil, sendo sua atribuição, mobilizar estudos [...] interessados no debate, reflexão e subsídios à reformulação da regulamentação da Educação Infantil (CME/PARECER da Comissão de Educação Infantil na Resolução 015/2003).

Após vários ciclos de reuniões e encontros organizados e programados pela Comissão, procedeu-se à sistematização das contribuições que deram, preliminarmente, origem ao projeto da nova regulamentação da Educação Infantil, e somente depois de embates, divergências e consensos, o projeto surgiu e foi aprovado como Resolução 015/2003. Enfatizamos que em setembro de 2003, foi aprovada e entrou em vigor a Resolução 009/2003, que altera a estrutura das Câmaras do CME, e cria a Câmara de Educação Infantil com atribuições e competências próprias, ainda hoje em funcionamento, ou seja, acrescenta-se às Câmaras (de Legislação e Normas, de Planejamento e Avaliação, de Educação que passou a de Educação Fundamental e Médio) existentes a de Educação Infantil.

Consideramos este relato substancial por revelar os mecanismos utilizados pelo CME/Belém para fomento da participação democrática dos segmentos sociais e institucionais nas deliberações e elaborações de políticas educacionais para Belém, no período em estudo, e por revelar a intenção explícita deste órgão do Sistema Municipal em assumir funções e atribuições de caráter propositivo, deliberativo e articulador – identificando-se como espaço de debate e embate que (re)signifique as relações entre Sociedade Civil e Estado.

A função normativa do CME/Belém tem continuidade em 2004, quando nos últimos meses do ano em curso foram elaboradas as Resoluções 019 e 022: a primeira referiu

⁵⁴ Comissão de educação infantil composta por técnicos do CME, representantes do Fórum de Educação Infantil, Representantes da Organização Mundial de Educação Pré-escolar – OMEP, Representantes da SEMEC/equipe de educação infantil, representantes da UPFA/Centro de Educação, Representantes das Instituições Privadas de Ensino, Representantes da Universidade da Amazônia/Centro de Ciências Humanas e da Educação.

à organização e regulamentação da vida escolar dos alunos oriundos de outros Sistemas de Ensino, em situação de progressão parcial (dependência) de estudos, cujo objetivo era orientar as escolas quanto ao Projeto Político Pedagógico, articulado com o princípio da democratização do acesso e permanência com sucesso na escola; a segunda versa sobre a organização e as diretrizes curriculares do Ensino Fundamental em ciclos de formação, na rede pública de ensino em Belém, incluindo a progressão continuada, esta última, visando dar amparo legal à proposta de reorganização curricular do ensino na perspectiva da *Escola Cabana*, que expressa uma concepção política de educação que, conforme Caderno nº 1 (1999), esta sintonizada com o projeto de emancipação das classes populares que se fundamenta,

[...] nos princípios da inclusão social e da construção da cidadania, tendo como diretrizes básicas: A democratização do acesso e a permanência com sucesso; A gestão democrática do sistema municipal de educação; A valorização profissional dos educadores; A qualidade social da educação... Proposta que se materializa através dos diversos programas, projetos e atividades implementadas na área de educação, como: Bolsa Escola; PROALFA (Programa de Alfabetização de Adultos); [...] Projetos na área de Esporte, Arte e Lazer, e o estabelecimento de uma Nova Lógica de Organização do Ensino em Ciclos de Formação(SEMEC, Caderno nº 1, 1999, p.1).

Nas documentações levantadas no CME/Belém ficou latente que o processo de estabelecimento das normatizações decorreu de políticas elaboradas coletivamente entre segmentos sociais (profissionais da educação, pessoal administrativo e de apoio e alunos das unidades, movimentos sociais, instituições de ensino etc) e o executivo municipal, em que o CME, se fez presente, acompanhando, coordenando e colaborando com uma ação política nascida dos debates, dos conflitos e possíveis consensos, logo, mais participativa e democrática.



Fonte: SEGEP – I Conferência Municipal de Educação de Belém em 1998

É possível, assim, compreender que essas documentações se fundamentaram em idéias de democracia e participação que conforme Santos e Avritzer (2005), integram modelos participativos, que confrontam com os elementos das democracias reais/elitistas no âmbito representativo liberal, cujo processo democrático fica restrito aos procedimentos e às normas representativas e eleitorais do jogo democrático; enquanto que na perspectiva participativa os procedimentos eleitorais são enriquecidos pela ênfase em, pelo menos, três novas dimensões:

- A primeira dimensão é a da participação, do envolvimento dos cidadãos com a coisa pública, o que rompe com uma concepção tecnoburocrática de administração, pois agora a idéia é de que os cidadãos devem ultrapassar a sua condição de eleitores para envolver-se no cotidiano da elaboração, execução e controle das políticas públicas;
- A segunda é a da ênfase na deliberação pública, algo que interfere nas formas através das quais o governo elabora e executa suas políticas, assim como nas características que o Estado deve assumir para adequar-se a este modelo de gestão;
- A terceira é a valorização dos aspectos qualitativos do processo democrático, incorporando à questão dos procedimentos, uma nova ênfase centrada na qualidade com a qual estes vêm sendo executados.

Assim, a proposição de um modelo democrático participativo, nos quais os cidadãos deliberam e controlam as políticas públicas conjuntamente com o Estado, significa um aperfeiçoamento do modelo democrático discursivo proposto originalmente por Habermas (1995), na medida em que os canais comunicativos, representados nos diferentes tipos de fóruns de participação popular, desembocam num aprimoramento dos processos de decisão

públicos e, conseqüentemente, fortalecem novas bases para a legitimação das ações do Estado.



Fonte: SEGEP – I Congresso Municipal de Educação de Belém em 2003

Desta forma, com o intuito de deixar mais clara essa vinculação das normativas do CME/Belém às decisões coletivas, optamos por apresentar um quadro sistematizado com base nos anos em que foram realizados os fóruns, os congressos e os encontros de discussão, de elaboração e deliberação da política educacional para o município de Belém. Ressaltamos, ainda, que destas ações nos centraremos nas que estiveram conjugadas a um movimento de participação mais amplo da cidade com o CME/Belém sendo um dos mobilizadores.

Quadro II - Encontros, Fóruns e Congressos de debate e deliberação das Políticas Educacionais em Belém (1997 a 2004)

Ano	Evento	Temas debatidos
1997	I Fórum de Educação da Rede Municipal de Ensino “Projeto Político Pedagógico: um olhar que (re)signifique a educação municipal.	Ciclos de formação; avaliação; intedisciplinaridade; gestão democrática; formação continuada; esporte, arte e lazer.
1998	I Conferência Municipal de Educação “Escola Cabana: dando futuro às crianças”	Democratização do acesso e permanência com sucesso; ciclos de formação; avaliação; interdisciplinaridade; educação e tecnologia; educação ambiental; gestão democrática.
1999	II Fórum Municipal de Educação “Reconstruindo o Currículo de Jovens e Adultos na Escola Cabana”	Financiamento da EJA; trabalho e educação; totalidades de conhecimento; avaliação; alfabetização de jovens e adultos.
2000	I Seminário de Gestão Democrática no Projeto Político-Pedagógico da Escola Cabana.	Gestão Democrática, conselhos escolares, eleições de diretores.

2001	II Seminário de Gestão Democrática	A gestão democrática do SME.
2003	I Congresso Municipal de Educação de Belém	Plano Municipal de Belém.
2004	II Congresso Municipal de Educação de Belém	Reformulação da lei que regulamenta e estrutura o funcionamento do Sistema de Ensino em Belém.

Fonte: CME/Belém (2004, p. 73).

Conforme quadro acima e as documentações estudadas e analisadas quanto às normatizações realizadas pelo CME/Belém, no período de 1997 a 2004, verificamos que os processos em que estas foram construídas evidenciam ser resultado dos debates e embates traçados entre os segmentos sociais e o poder executivo, em uma perspectiva de ampliação da participação democrática.

Além disso, expressam a existência de uma pré-disposição da administração municipal de compartilhar com a sociedade civil os espaços de poder que correspondem tradicionalmente à esfera do Estado, assim como o de criar espaços de comunicação que articulem representantes da esfera estatal e da sociedade civil com o fim de estabelecer um canal de mediação entre os diferentes sujeitos sociais, por meio de mecanismos de co-gestão pública.

Quanto ao I Fórum de Educação Municipal ocorrido em dezembro de 1997, privilegiou-se a discussão das diretrizes e princípios da nova proposta que surgia (*Escola Cabana*), servindo como subsídio para a elaboração de um documento publicado em 1999, no Caderno nº 1 da SEMEC, que se tornou referência para a reorientação curricular da rede municipal de ensino. As diretrizes e princípios contidos no Caderno nº 1, foram referendadas por ocasião do I Conferência de Educação, evento vinculado à marca de governo *dar futuro às crianças* e teve como meta debater e deliberar sobre quatro eixos: acesso e permanência com sucesso dos alunos nas escolas; qualidade social da educação municipal; gestão democrática do Sistema Municipal de Ensino; e valorização dos trabalhadores em educação.

O II Fórum de Educação envolveu discussões e deliberação específica para Educação de Jovens e Adultos. Destas decorrem as Resoluções 015, 016 e 017/99, a primeira que versa sobre a aprovação do projeto de *Alfabetização de Adultos: Paulo Freire*; a segunda acerca da implementação do projeto *Turmas de Aceleração: do fracasso ao sucesso escolar*; e a terceira dispendo sobre a organização da educação básica contemplando nesta as especificidades da Educação de Jovens e Adultos (EJA) e que estão inseridas no Caderno de normatizações do CME/Belém (2003).

Quanto aos seminários de gestão democrática, estes tiveram no CME/Belém a execução das ações de preparação e de formação dos conselheiros escolares, em um convênio firmado com a UNAMA/UNICEF, que teve como resultados diversos materiais como: cartilhas de orientação da estruturação e composição dos conselhos; relatórios de acompanhamento destas instâncias colegiadas; dicionário específico de gestão democrática; cadernos com experiências e relatos de gestão democrática nas unidades educativas municipais, dentre muitos outros.



Fonte: SEGEP – I Seminário de Gestão democrática: no Projeto Escola Cabana em 2000.

Enfatizamos que várias foram as deliberações realizadas neste período e que demandaram tempo para organizar os debates, as contribuições e, por fim, sistematizar as propostas e regulamentá-las. Logo, as questões levantadas por ocasião dos fóruns, dos encontros, dos congressos, das conferências e jornadas educacionais, em meados de 1999, puderam gradativamente tomar formato normativo no CME/Belém.

Destacamos que, paralelo ao processo de elaboração da regulamentação específica da Educação Infantil em 2003, foi desencadeada a construção do Plano Municipal de Educação e da Elaboração do Ante projeto de Substituição da Lei n 7.722/94, que será objeto de análise mais minuciosa a seguir e que, mesmo não tendo sido votada na Câmara Legislativa Municipal até o término deste trabalho, demandou da sociedade civil e do poder executivo, quase três anos de intensos debates e interlocuções, que iniciou em 2002 e intensificou-se dentro do I e II Congresso Municipal de Educação em 2003 e 2004.

3.3. O CME/Belém e a democratização do sistema de ensino

3.3.1. Mecanismos do fazer democrático nas escolas:

O *Governo do Povo* em 1987 ao assumir a Prefeitura Municipal de Belém, com o compromisso de administrar a cidade, baseado em uma política compartilhada que responda aos interesses das classes populares, delineou um novo projeto político pedagógico para as escolas da Rede Municipal de Ensino de Belém que conforme já fora mencionado no corpo deste trabalho, definiu como um de seus princípios *a gestão democrática do sistema municipal de ensino*, cuja proposta expressa a intenção de intervenção radical nas “tradicionais e arcaicas” estruturas do sistema escolar, primando por uma escola que de fato fosse um espaço público de direito.

O processo de gestão democrática nas escolas municipais de Belém, por ocasião da gestão do *Governo do Povo*, foi iniciado em 1998, exigiu uma nova organização do Conselho Municipal de Educação. Este órgão teve que ampliar seus mecanismos de aproximação com a sociedade e principalmente com as escolas, redimensionando as suas ações no sentido da ampliação e do fortalecimento das instâncias de participação pautada nos princípios da inclusão social e da democratização da gestão educacional.

Desta forma, as eleições para diretores e para conselhos escolares necessitaram que este órgão do sistema, elaborasse resoluções normativas, que contemplasse os anseios da sociedade e legitimasse práticas já vivenciadas na cotidianidade das escolas. Neste sentido, o Conselho Municipal de Educação de Belém, assumiu como responsabilidade em seu processo de trabalho junto às escolas, a formação e capacitação dos conselheiros escolares e da comunidade em geral, além das ações de coordenação e acompanhamento dos processos eleitorais para direção e composição do Conselho Escolar.



Fonte: CME/Belém – Capacitação de Conselheiros

Assim, a atuação do CME/Belém intensificou-se, por meio de formações e debates acerca das políticas educacionais do município de Belém, com a participação da sociedade civil, via fóruns, audiências públicas, congressos, seminários e encontros, visando buscar mediar o diálogo entre Governo e sociedade civil no sentido de discutir e propor ações que de fato pudessem incluir os diferentes sujeitos inseridos na escola e no seu entorno, com o lema de buscar o respeito as diferenças de gênero, de orientação sexual, de raça, de opção religiosa e política.

Conselhos escolares:

No âmbito da gestão da escola pública, o Conselho Escolar se coloca como um espaço privilegiado para a aprendizagem do usuário que deseja exercer de forma autônoma o controle da qualidade do serviço educacional que lhe é destinado, por se constituir em sujeito coletivo que, por definição, tem o objetivo de unificar e organizar os diversos segmentos da comunidade escolar em torno de interesses comuns, ou seja, o conselho escolar, em nível micro da gestão educacional, pode se transformar em agente de mudanças e de alcance de uma melhor qualidade do ensino destinado às classes populares.

Como afirmamos na introdução deste estudo, e com base em Hage, a existência de interesses antagônicos entre grupos e classes sociais, resultantes da disputa política pelo poder hegemônico de um determinado projeto de sociedade, fazem emergir profundas divergências quanto à concepção, propósito e encaminhamento da proposta de democratização da gestão pública, identificando no período do governo de *Fernando Henrique Cardoso*, uma vinculação

deste com uma concepção de desenvolvimento neo-liberal *que se constitui na aliança que vem se tornando hegemônica ao aglutinar os interesses das elites brasileiras, e que tem participado efetivamente na disputa pela direção das políticas educacionais no país.* (HAGE, 2002, p. 112).

No entanto, conforme Machado (2004), também se constrói como alternativa, a partir do movimento autônomo e reativo do conjunto das forças resultantes dos movimentos sociais, um projeto de cunho progressista vinculado, à época, ao Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, que coloca a participação popular como princípio e estratégia para a conquista de qualidade social na educação pública.

Os Conselhos Escolares constituídos nas unidades da Rede Municipal de Ensino assumem, potencialmente, a condição de instrumentos de participação da população usuária, no exercício do controle social da educação que é destinada às classes populares. Desse modo, o Conselho Escolar passa a ser nas escolas o órgão máximo de contestação, negociação e debate de idéias, caracterizando-se com mecanismo capaz de defender os interesses e necessidades dos diversos sujeitos que compõem a comunidade escolar, garantindo a continuidade de planos e projetos gestados no contexto da unidade educacional.

É necessário que se pense a escola enquanto espaço privilegiado de democracia, onde o Conselho Escolar é a concretização desse entendimento; através dele é possível discutir o projeto político-pedagógico da escola que orienta todo processo educativo. (CME/SEMEC - I Conferência Municipal de Educação - Belém, 1998).

O Conselho Escolar deve ser a instância escolar máxima de decisão que discute o Projeto Político-Pedagógico e avalia as ações cotidianas da escola. Suas atribuições, seu funcionamento e sua composição, dentre outros aspectos, são determinados pelo regimento de cada unidade de ensino, cada conselho de escola pode, se julgar necessário, elaborar um regimento interno ou estatuto, prevendo e estabelecendo normas em relação a questões específicas da unidade. Tal regimento, porém, deve estar em consonância com a legislação em vigor e observar as normas do Sistema Municipal de Ensino.

Em Belém, nos anos de 1995 e 1996, ficou definida a gestão democrática, a partir da instituição do Sistema Municipal de Educação, pela Lei n. 7.722/94, que no seu texto estabelece a instalação do Conselho Municipal de Educação, do Conselho Escolar e a instituição da eleição para diretor.

No entanto, somente a partir de 1998, os conselhos escolares, assumem como função o caráter deliberativo, consultivo e fiscalizador. Além de sua ação como articulador entre a comunidade escolar e os órgãos representativos, passou também a ser responsável pelas decisões, pelo acompanhamento e pela avaliação de todas as ações administrativas e pedagógicas da escola. Dentre suas competências, no âmbito da rede de escolas do município de Belém, destacam-se:

- Participar da elaboração do acompanhamento e avaliação do projeto político-pedagógico da escola;
- Organizar e coordenar o processo eleitoral para a escolha direta de diretores de escola;
- Elaborar e aprovar o Plano de Aplicação dos Recursos Financeiros repassados para a escola, acompanhar sua execução e deliberar sobre sua prestação de contas;
- Deliberar, acompanhar e avaliar a execução do Plano Anual da Escola;
- Aprovar o regimento interno da escola;
- Julgar os recursos interpostos contra atos de qualquer um dos membros da comunidade escolar que tenham infringido as normas educacionais vigentes;
- Zelar pela aplicação dos programas de ensino, pelo aprimoramento didático e pela avaliação do rendimento escolar;
- Deliberar, anualmente, sobre os relatórios de atividades desenvolvidos pela escola;
- Acompanhar e fiscalizar a merenda escolar;
- Criar e garantir mecanismos de participação efetiva e democrática da comunidade escolar;
- Constituir comissões especiais para estudos de assuntos relacionados aos aspectos administrativos, financeiros e pedagógicos da escola.

As atribuições dos conselhos escolares, descritas acima, foram elaboradas, debatidas e votas por ocasião da I Conferência de Educação, conjuntamente com as decisões acerca da eleição direta para diretores, considerados mecanismos essenciais de construção de canais participativos, com vistas a viabilizar a organização e mobilização da escolar.

Após as deliberações dos mecanismos de fomento da gestão democrática no cotidiano escolar, realizadas na I Conferência de Educação, normatizou-se tais decisões no CME/Belém ficando, pois, estabelecido na Resolução 006/01, do Conselho Municipal de Educação – CME, que:

- Cabe ao CME/Belém acompanhar o processo de eleição dos Conselhos Escolares da Rede Municipal de Educação de Belém;

- Os conselhos escolares terão uma composição paritária entre as categorias que integram a comunidade escolar, sendo representado pelo grupo de funcionários da escola (coordenadores pedagógicos, professores, agentes operacionais e administrativos) e pelo grupo de usuários: (alunos com idade a partir de 12 anos, pais e/ou responsáveis por alunos da escola e comunidade organizada).

A Resolução diz, também, que o Conselho Escolar possui no mínimo 07 e no máximo 19 membros, obedecendo a seguinte proporcionalidade:

I – Escolas com até 1000 alunos, elegem um (1) representante por categoria com seu respectivo suplente;

II – Escolas com 1001 a 2000 alunos, elegem dois (2) representantes por categoria com seus respectivos suplentes e;

III – Escolas com mais de 2000 alunos, elegem três (3) representantes por categoria com seus respectivos suplentes.

É de suma importância o papel que o Conselho Escolar assumiu diante da perspectiva de democratização da educação, pois decidir é extremamente diferente de opinar e, assim, o Conselho Escolar poderá ser uma referência de espaço democrático para os demais segmentos da sociedade.

Qualquer pessoa que desejar ser membro do Conselho Escolar da escola de seu bairro, poderá sê-lo, basta fazer parte de uma das seguintes categorias:

- funcionário(a);
- professor(a); técnico(a);
- pai ou mãe de aluno(a) da escola;
- um(a) aluno (a) com idade igual ou superior a doze (12) anos;
- membro de uma organização do bairro.

Assim, a pessoa deverá submeter-se a uma eleição realizada por seus pares, por meio de votação direta, secreta e facultativa, em que os votos deverão ser a maioria. O mandato será de dois (02) anos, permitindo-se a reeleição para mais um mandato de igual período. Qualquer membro, do conselho escolar, poderá ser presidente, contanto que seja eleito com a maioria simples de votos, pelos demais membros. Quando houver, por algum motivo, vacância no cargo de presidente, uma nova eleição deverá ser feita.

Portanto, é dentro da perspectiva da co-gestão, do compromisso com a democracia participativa, que a atuação de todos os segmentos da comunidade escolar é vital, no sentido de ocupar um espaço privilegiado de discussões e decisões no interior da escola.

Eleições para direção escolar:

Os mecanismos de provimento do cargo de diretor escolar são reveladores das concepções de gestão democrática adotadas pelos sistemas de ensino. As escolas públicas brasileiras, tradicionalmente, tiveram seu provimento efetivado por nomeação do governador ou do prefeito, em geral a partir de indicações feitas pelos titulares das secretarias de educação ou das lideranças político-partidárias das respectivas regiões. A interferência política no ambiente escolar permitiu o que clientelismo político tivesse, na escola, um campo fértil para seu crescimento.

Para o político, ter o diretor como aliado é ter a possibilidade de deter, indiretamente, o controle de uma instituição pública que atende diretamente parte significativa da população. Para o diretor, gozar da confiança da liderança política é ter a possibilidade de usufruir do cargo público. Estabelecem-se, desta maneira, as condições de troca de favores que caracterizam o patrimonialismo na ocupação de cargos públicos.

A escolha de diretores por meio de eleições diretas é o processo que melhor materializou a luta contra o clientelismo e o autoritarismo na administração da educação pública. Os argumentos em defesa desse processo giram em torno de seu caráter democrático e da possibilidade de aquilatar a capacidade de liderança política dos candidatos, uma dimensão que nas escolas municipais de Belém, no período de 1997 a 2004, foi ganhando cada vez mais ênfase.

Um dos maiores desafios para a consolidação da participação popular na gestão democrática da educação diz respeito à necessidade de superação da lógica antidemocrática, de organizar e realizar a gestão no interior das unidades escolares, onde ainda se evidenciam intenções de uso das relações centralizadoras e hierarquizantes.

Desta forma, em conformidade com a Lei n. 7.722/94, que dispõe sobre o Sistema Municipal de Educação, no capítulo IV, art. 16 e 17, o processo de eleição para diretores deve constituir-se em duas fases integradas:

- Na primeira, os candidatos devem vivenciar seleção técnica, através de comissão organizada pela SEMEC que averigua *os conhecimentos relativos à competência formal implicada no projeto pedagógico*;

- Na segunda fase, os candidatos selecionado na primeira etapa, participam do processo eletivo na escola, com a participação de usuários e trabalhadores da unidade escolar.

Por ocasião da I Conferência Municipal de Educação, pais, alunos, trabalhadores em educação e sociedade civil organizada promoveram um intenso e significativo processo de reorganização da gestão democrática, que implicou na eleição direta para direção escolar sem a intermediação da SEMEC, rompendo com a lógica de eleição para direção prevista na Lei n.7.722/94 e citada no parágrafo anterior.

Ressalta-se que as unidades escolares não começaram imediatamente as eleições diretas (conforme as novas definições aprovadas por ocasião da I Conferência Municipal de Educação), em respeito ao cumprimento dos mandatos dos diretores e conselheiros que passaram pelo processo eleitoral em 1995, de acordo com as definições transcritas na lei anteriormente citada, portanto, cada escola definiria a data do início do processo de eleição respeitando o tempo de mandato de sua direção e conselho escolar.

Revela-se, aqui, a intenção do *Governo do Povo* de não romper radicalmente com os processos constituídos no cotidiano das escolas. Somente em 1999 as escolas municipais de Belém experimentaram um significativo e intenso processo de eleições diretas para diretor, oportunizando aos educadores disputarem seus projetos de trabalho junto à comunidade escolar, o que diferenciou este pleito dos anteriores, uma vez que transcorreu buscando democratizar, a participação de maneira lícita e conferiu aos eleitos legitimidade de representação junto à comunidade.

O processo deflagrado de eleições diretas para diretores, a partir de 1999, aconteceu com base em regras debatidas e votadas pelos profissionais da educação na I Conferência Municipal de Educação, quais sejam:

- Possibilitar a participação de licenciados plenos para este cargo;
- Garantir a participação de alunos maiores de 12 anos;
- Acabar com a seleção prévia do Gabinete da SEMEC;
- Deliberar sobre a criação de uma comissão eleitoral, respaldada pelo regimento eleitoral devidamente aprovado em assembléia geral na escola;
- Organizar o processo eleitoral, a convocação das eleições para diretores e conselheiros, como também, a construção de uma proposta de Regimento Eleitoral para ser aprovado em Assembléia Geral pela comunidade escolar e

assim divulgar, fiscalizar, buscar recursos junto à SEMEC e manter a lisura do pleito.

Na Assembléia Geral, a comissão eleitoral é escolhida democraticamente, assim como são votadas uma a uma as regras eleitorais, são definidas as datas dos debates, e o dia e os locais de votação. Durante os debates, organizados pela comissão eleitoral, os candidatos deverão apresentar seus projetos de gestão que serão avaliados pela comunidade escolar.

Esse processo eleitoral, induziu mudanças significativas na gestão da direção dentro das escolas, pois se antes a mesma tinha um compromisso clientelista, passou a ter um compromisso direto com a comunidade escolar que o elegeu. Todavia a democracia participativa exige mudanças de atitudes, tanto dos trabalhadores da educação como dos pais, dos alunos e da sociedade, e isto não é simples – escapar dos trabalhos fragmentados e isolados na escola, da relação distante e autoritária com a comunidade e com os alunos constitui-se um desafio a ser superado.

Os maiores desafios dizem respeito a organização do trabalho coletivo no ambiente escolar, pois as ações pedagógicas nem sempre são compartilhadas em função da diversidade de interesses, opiniões, compreensão de mundo e sociedade. Os problemas e as limitações deste processo são apontados em estudos realizados por Paro (2001), que abrangem fatores como personalismo na figura do candidato, atitudes clientelistas, típicas da velha política partidária.

3.3.2. O processo de elaboração do Plano Municipal de Educação:

A participação popular, conforme citado anteriormente, foi defendida como proposta de democratização do governo municipal de Belém no período de 1997 a 2004 e, conseqüentemente, tratada como questão central nos plano e marcas de Governo.

Ressaltamos que se faz necessário levar em conta, ao se pensar na possibilidade de participar da vida pública, que a participação política não ocorre apenas nos espaços institucionais criados especificamente para este fim, mas se dá de diversas formas e em diversos espaços. O local de trabalho, por exemplo, é uma esfera política e, portanto, espaço de participação.

Assim, conforme Martins (2000), no final do segundo ano de governo, mais precisamente em novembro de 1998, a temática “participação” ganha amplitude, em função

da proposta de planejamento participativo delineada, e que foi construída no Congresso da Cidade, apresentada naquela ocasião como instrumento de planejamento e gestão com a participação de todos os segmentos sociais, visando a

[...]discussão, definição, elaboração e execução de uma agenda de desenvolvimento para o Município, a partir de questões como a retomada do crescimento econômico, perdido há décadas, sem excluir o cidadão do processo de participação efetiva no destino da cidade, e como compatibilizar a promoção desse desenvolvimento com a justiça social, a preservação do meio ambiente e o controle social dos serviços públicos.
(PMB–Relatório de atividades de 1999, 2000, p.17)

Essa perspectiva passou a ser implantada pela Prefeitura Municipal de Belém a partir de 2001, como uma estratégia de gestão democrática que se apresentava avançada em relação ao Orçamento Participativo (OP), experimentado na gestão de 1997 a 2000, que trazia como concepção e metodologia a participação na definição do orçamento, do controle social dos serviços públicos e o planejamento das políticas estratégicas para o desenvolvimento da cidade.

Desta forma, o Congresso da Cidade surge com a idéia de ampliar a participação popular nos processos decisórios das políticas públicas a ser implementadas pelo governo municipal e, de forma mais ampla, pelas outras esferas de poder que atuam no âmbito do município de Belém. Em 2003, vinculado ao III Congresso da Cidade, ocorreu o I Congresso Municipal de Educação de Belém, como instância deliberativa, organizado através de debates entre os diversos atores sociais presentes no município cuja finalidade foi mobilizar a população de Belém para o debate acerca da política educacional, ampliando os espaços de participação popular no planejamento e controle social; assim como construir coletivamente o Plano Municipal de Educação (PME), no sentido de cumprir a Lei Federal n. 10.172/2001, que sancionou o Plano Nacional de Educação e estabelece prazos para a construção dos planos estaduais e municipais em conformidade com as diretrizes do Plano Nacional; além de avançar no processo de consolidação do projeto político-pedagógico da educação no Município de Belém.

Como parte de um amplo movimento de mobilização e luta em defesa da educação para todos, no âmbito do Congresso da Cidade – espaço público não estatal de planejamento e gestão da cidade - realiza-se o I Congresso Municipal de Educação de Belém, que se constitui num eixo estratégico na busca da consolidação da garantia da educação como

direito. O objetivo, também estratégico, é a construção do Plano Municipal de Educação que se desdobrará em diretrizes, objetivos e metas da educação a ser implementada em Belém nos próximos dez (10) anos (SEMEC/CME - Proposta Final do PME, 2003).

A organização do I Congresso tem seu início em março de 2003 e culminou com a realização deste em agosto do referido ano, vinculado à idéia de ampliação da participação e de democratização das deliberações de políticas públicas educacionais para o Sistema Municipal de Ensino, cujas temáticas resultaram das discussões desenvolvidas nas jornadas e fóruns até o momento realizados.

Assim, o I Congresso se estruturou em torno de seis eixos, a saber: acesso e garantia de permanência com sucesso; qualidade social da educação; inclusão social; gestão democrática do Sistema Municipal de Ensino; valorização dos trabalhadores em educação e financiamento da educação. Este processo contou com o CME/Belém como um dos seus principais articuladores, uma vez que coube a esse órgão a função de mobilizar as entidades em um fórum interinstitucional para coordenar o I Congresso de Educação, ficando assim a estrutura organizacional:

- Coordenação Geral;
- Coordenação Executiva;
- Comissões temáticas;
- Reuniões preparatórias;
- Plenárias distritais e temáticas;
- Reuniões e oficinas por escolas;
- Plenária final do Congresso.

Para a organização do I Congresso Municipal de Educação a mobilização inicial realizada pelo CME/Belém congregou várias entidades da sociedade civil e do poder público municipal, em um processo de delegação de atribuições que culminou com algumas destas instituições e/ou movimentos sociais assumindo a **Coordenação Geral** como: Universidade Federal do Pará (UFPA); Associação de Pais e Alunos Intermunicipal do Estado do Pará (APAIEPA); Universidade da Amazônia (UNAMA); Universidade do Estado do Pará (UEPA); Secretaria Executiva de Educação e Cultura (SEDUC); Fundação João Paulo XXIII (FUNPAPA); Sindicato das Escolas Particulares (SINEP); Sindicato dos Professores Particulares (SINPRO); Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Pará (SINTEPP); Centro de Ensino Superior do Pará (CESUPA); Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), Conselho Municipal da Condição Feminina (CMCF); Universidade

Popular (UNIPOP) | Administrações Distritais Regionais / Conselho Tutelar IV | Pastoral da Criança e do Menor | Promotoria da Infância e Juventude. Ficou também definido que a **Coordenação Executiva** ficaria a cargo das seguintes entidades: Conselho Municipal de Educação (CME); Conselho da Cidade; Conselhos Distritais; Fórum Estadual da Educação Infantil; Secretaria Municipal de Educação e Cultura (SEMEC); Secretaria de Gestão e Planejamento (SEGEP); Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Pará (SINTEPP).

A metodologia empregada no I Congresso Municipal de Educação conjugou duas formas de participação, a direta e a representativa da população, com a intenção de superar a visão de democracia representativa que, segundo Silva (2003), *fica restrita a grupos auto-escolhidos, com a função de dirigir o processo político*, e/ou voltadas ao predomínio da visão instrumental, cuja intervenção do povo fica restrita à escolha de representantes.

Nesta proposta metodológica a idéia expressa é que o cidadão é soberano e a política a ser aceita deve ser aquela que beneficia igualmente a todos, na qual as decisões normativas e/ou legais emergem das discussões e deliberações coletivas, de forma responsável e exercida de maneira contínua a fim de desencadear uma nova cultura política de participação e controle dos serviços públicos – *o tornar-se Estado* (COUTINHO, 2007).

[...]Assim, o Plano Municipal de Educação construído, coletivamente no I Congresso Municipal de Educação, reafirma o princípio da participação popular com vistas à inclusão social. Em sua primeira etapa foram realizadas oito Plenárias Preparatórias Distritais e seis Plenárias Temáticas onde foram debatidos e aprofundados os temas do Acesso e Permanência com Sucesso, Qualidade Social da Educação, Inclusão Social, Gestão Democrática da Educação, Formação e Valorização dos Profissionais da Educação e Financiamento da Educação (SEMEC/CME - Proposta Final do PME, 2003).

Importa ainda frisar que a participação popular nos processos de decisões não é espontânea, sendo esta reflexo de uma trajetória histórica em que coube à população o papel de expectadora e beneficiária das políticas decididas sem sua efetiva participação. Desta forma, a realização do I Congresso de Educação, que emerge dentro de uma perspectiva de superação desta lógica inculcada e patronizada de não participação da sociedade, nas decisões das agendas e políticas dos serviços públicos e que o I Congresso se construiu em pelo menos dois momentos distintos para o debate e a participação ativa da sociedade:

- O primeiro momento foi organizado e efetivado através de oito reuniões plenárias preparatórias distritais, algumas plenárias setoriais, diversas reuniões e oficinas nas unidades escolares, envolvendo os oito distritos administrativos⁵⁵. Esse processo contou com a participação de diversos segmentos da sociedade (órgãos governamentais do Estado e Município, organizações não-governamentais, movimentos sociais, conselhos de direito, entidades, sindicatos, universidades e escolas), para debaterem, proporem e deliberarem ações apoiadas em *textos-bases* e assim, realizarem as escolhas dos delegados para as *plenárias finais*;
- No segundo momento ocorreram seis plenárias temáticas com o aprofundamento dos seis eixos propostos e anteriormente citados. Por fim o processo culmina com a participação sendo amplamente coletivizada em 29 e 30 de agosto 2003 por ocasião do I Congresso de Educação, através de estudos realizados por grupos de trabalho e plenárias deliberativas, sendo, pois a proposta do PME, apresentada e colocada em votação e aprovação, ponto a ponto, na plenária final.

[...]oito plenárias distritais, que mobilizaram mais de 4.000 participantes; seis plenárias temáticas, nas quais contou-se com a participação de aproximadamente 1.200 pessoas; a oficina de Sustentabilidade da Cidade com Educação Ambiental, onde participaram cerca de 70 pessoas; a plenária do Movimento de Alfabetização (MOVA) com 500 pessoas; a plenária do programa Bolsa Escola com 300 participantes e o dia "D da Educação" (20/08), envolvendo todas as escolas da rede municipal de ensino de Belém (SEMEC/CME - Proposta Final do PME, 2003).

Para a elaboração do PME de Belém, utilizou-se a seguinte *estrutura*⁵⁶, as questões debatidas foram organizadas e apresentadas por eixo temático com um diagnóstico da situação do ensino municipal enfocando a especificidade de cada eixo, para em seguida serem estabelecidas as diretrizes, os objetivos e as metas por eixo, atendendo todos os níveis e modalidades de ensino, a formação e a valorização do magistério, o financiamento e a gestão da educação, com vigência para dez (10) anos.

Assim, conforme o Plano Municipal de Educação (PME), o processo de construção de uma gestão participativa, associada ao fortalecimento das instâncias de

⁵⁵ Conforme descrito nos aspectos gerais do Capítulo III.

⁵⁶ Indicada no Plano Nacional e em documentos do Ministério da Educação – MEC, que orienta as elaborações dos Planos de Educação.

discussão e deliberação como os conselhos escolares, conselhos de ciclo, entre outros, indica atitudes manifestadas pelos sujeitos sociais em consonância com os princípios da autonomia, da participação popular e da formação para a cidadania (BELÉM, 2003). Desta maneira algumas das propostas sugeridas no PME reafirmam o compromisso com a construção de uma gestão democrática do sistema educacional.

Ressaltamos que da sistematização do PME, até a sua versão final aprovada no I Congresso da Educação – o processo de elaboração deste documento envolveu muitos e ricos momentos de debates no qual surgiram inúmeras propostas e muitas questões polêmicas sobre as quais não foi possível estabelecer um consenso, e que foram, pois submetidas à votação na plenária final a partir das defesas de seus proponentes.



Fonte: SEGEP – I Congresso Municipal de Educação de Belém em 2003.

Assim, na versão aprovada no I Congresso de Educação a temática Gestão Democrática conta com um diagnóstico no Sistema Municipal e define sete diretrizes e treze objetivos e metas, que buscam a ampliação do princípio constitucional de *gestão democrática do ensino público* (C.F. art. 206, inciso VI); e proporcionam a garantia da transparência, da autonomia e participação. A seguir apresentamos as propostas sugeridas no PME que reafirmam o compromisso com a construção de uma gestão democrática do sistema educacional:

Quadro III – Diretrizes, Objetivos e metas do PME – Plano Municipal de Educação

DIRETRIZES	OBJETIVOS E METAS
● Fortalecimento da concepção de Conselho Escolar como instância máxima de gestão; como instrumento de controle social e de construção coletiva e democrática dos Projetos Político-Pedagógicos das unidades educacionais; ● Garantia de processos de escolha democrática dos dirigentes de todas as unidades educacionais de Belém; ● O Projeto político Pedagógico deve garantir o trabalho coletivo de todos os segmentos da comunidade escolar; ● O Conselho de Ciclo deve ser um espaço concreto de avaliação e de proposição sobre o processo educativo desenvolvido na escola; ● O conselho escolar deve constituir-se enquanto espaço de mudança, de conscientização, de politização e prioritariamente de participação efetiva dos pais e sociedade sobre o rumo da educação de seus filhos; ● A valorização da capacidade de formulação para conquistar crescente grau de autonomia, tanto de dirigentes quanto equipes/grupos, através da realização de pesquisas, estudos e análises elaboradas coletivamente; ● A qualificação das condições de aprendizagem por meio do conhecimento da realidade, possibilitando a definição de prioridades, a adequação de metodologias através da multiplicação de experiências educacionais alternativas;	1 -Reformular a Lei 7722/94 que estrutura o Sistema Municipal de Educação, garantindo a ampliação da representação da sociedade civil organizada no Conselho Municipal de Educação fortalecendo-o como órgão normativo e de coordenação da Política Educacional no Município; 2 Realizar eleições diretas para dirigente das unidades educacionais de educação infantil, ensino fundamental, e ensino médio, de acordo com a legislação vigente no Sistema Municipal Educação; 3 Garantir o mandato da eleição para dirigentes de unidades educacionais da rede municipal de ensino, de acordo com a resolução 010/2001 do CME-Belém; 4 Fortalecer a atuação dos Conselhos Escolares como instrumento de participação e democratização das relações escola/comunidade; 5 Fortalecer a participação dos alunos na gestão da escola, através da criação de grêmios estudantis em todas as escolas públicas e/ou similares na rede particular; 6 Garantir melhores condições para o funcionamento dos Conselhos escolares e para uma melhor atuação dos conselheiros eleitos; 7 Criar um Fórum Permanente de gestão escolar nas Secretarias de Educação de forma que acompanhe sistematicamente a implantação do Projeto Político-Pedagógico nas escolas; 8 Aumentar a fiscalização sobre o uso dos recursos financeiros da escola; 9 Assegurar a autonomia das unidades de Educação Infantil e escolas do Ensino Fundamental e Médio, quanto a elaboração dos seus projetos político-pedagógicos; 10 Otimizar a fiscalização da merenda escolar, através do CAE – Conselho de Alimentação Escolar e dos Conselhos Escolares; 11 Estabelecer mecanismos para que gradativamente os professores passem a ser vinculados a uma única escola; 12 Criar programas de aperfeiçoamento e fortalecimento de ações que ampliem os espaços democráticos de convivência nas escolas, através de cursos, dinâmicas, oficinas,

	espaços físicos, que reúnam desde o pessoal operacional até os alunos; 13 Disponibilizar o projeto educacional da Escola Cabana, como referência de construção participativa de um projeto político-pedagógico para as diferentes redes do município.
--	--

Fonte: CME - Plano Municipal Versão Final Aprovada no I Congresso de Educação Municipal (2003)

Analisando os relatórios e a produção coletiva do Plano Municipal de Educação de Belém, foi possível levantar algumas dificuldades reafirmadas em documentos do CME (2004) no que concerne à: grande variedade de interesses e divergências durante os processos de decisão, com conflitos e embates de difícil mediação, rotatividade de frequência às reuniões de trabalho, corporativismo ainda presente e incompatibilidade de agendas. Essas dificuldades decorrem de três fatores centrais, um primeiro da ausência de uma cultura participativa na formulação e deliberação de políticas públicas, um segundo da fragilidade da nossa democracia e um terceiro envolvendo a credibilidade e interesse dos atores sociais em processos de deliberação coletiva.

3.3.3. Organização e deliberação do Ante-projeto de substituição da Lei 7.722/94

O processo de democratização do Sistema Municipal de Ensino de Belém foi marcado na gestão democrática por uma das principais linhas orientadoras à *Escola Cabana*. Desta forma, a administração municipal vitoriosa no pleito de 1996, assume em 1997, o governo municipal de Belém com a firme convicção de ampliar os processos de mobilização e participação popular, fundamentados nas diretrizes programáticas da *Frente Belém Popular*, que elegeu a transformação da cultura política local, a democratização do Estado com aspectos centrais e essenciais para a proposta de desenvolvimento do Município.

A concepção de gestão democrática contida nos diversos documentos do período, revelam que tal gestão baseou-se no compartilhamento de competências e responsabilidades entre Estado e Sociedade Civil, na direção do desenvolvimento da política educacional, cuja a visão:

[...] não significando pura e simplesmente a transferência das responsabilidades do Estado para a sociedade civil no que se refere à execução e financiamento das políticas educacionais, mas antes de tudo, buscou-se envolver a sociedade no debate sobre os problemas educacionais do município, aproveitando a experiência e conhecimento dos movimentos sociais, dos educadores e da comunidade escolar para formular um projeto educativo mais coerente com a realidade local (CME, 2004, p. 68-69).

Com base na primeira meta do Plano Municipal de Educação, qual seja, a de reformular a Lei n. 7.722/94 que estrutura o Sistema Municipal de Ensino, é que no ano de 2004 se realizou o II Congresso Municipal de Educação, para atender uma necessidade sentida e apontada desde o I Fórum e a I Conferência Municipal de Educação em 1997 e 1998 respectivamente. Tal meta confirmada no documento síntese do I Conferência de Educação:

A estrutura que o Conselho Municipal apresenta não traduz a representação dos envolvidos no processo de construção de uma escola cidadã. No entanto, para que essa composição seja revista, deve-se urgentemente modificar a Lei n. 7.722/94 que institui o Sistema Municipal de Educação. Propomos que até junho de 1999 essa lei possa estar reformulada para que nossas ações possam ser legítimas e legais dentro do processo burocrático que nos é imposto (SEMEC, 1999, p. 57-58).

As alterações que foram consideradas essenciais na Lei n. 7.722/94 que organiza e estrutura o funcionamento do Sistema Municipal de Ensino, correspondiam às adequações desta à LDBEN n. 9.349/96, estabelecendo os princípios, fins, atribuições, e competências aos Sistemas de Ensino nos três entes federados, bem como reestrutura a organização didática e administrativa dos sistema de ensino, com mudanças significativas no currículo, na avaliação e outros. O estudo realizado apontou os seguintes motivos principais para alterar a referida Lei n. 7.722/94 do Sistema Municipal de Ensino:

- Ter sido sancionada antes da promulgação da LBDEN n. 9.394/94, e de outras regulamentações nacionais voltadas para educação básica como: diretrizes curriculares para o ensino fundamental, para educação infantil, especial e etc;
- Possuir alterações na forma de organização do tempo e espaço escolar redimensionando e ampliando os ciclos de formação do ensino fundamental e EJA;
- Assumir a defesa de um currículo interdisciplinar;

- Instituir mecanismos de gestão democrática nas escolas com a eleição direta para conselheiros e diretores das unidades de educação;
- Mudanças nos princípios, competências e funções dos órgãos do Sistema de Ensino Municipal;

O II Congresso de Educação Municipal assumiu a mesma linha condutora do I Congresso, desta maneira as mesmas entidades foram convidadas para integrarem a comissão interinstitucional, no entanto as que responderam o convite foram: SINTEP, SINPRO, UEPA, UFPA; Pastoral da Criança, SEMEC. Esta última em abril de 2004 conjuntamente com o CME/Belém, principiaram os trabalhos.

No Relatório de ações do CME/Belém (2003-2004) encontramos a caminhada percorrida para organização do II Congresso de Educação. Lá é relatado que após a composição da comissão interinstitucional, foi organizado um calendário de reuniões com uma primeira audiência pública prevista para 20/04/04, no Auditório do Palácio Antonio Lemos, sob a coordenação do CME/Belém; A segunda audiência pública no auditório do SINPRO, onde foram apresentadas as primeiras emendas ao projeto de reformulação da lei 7.722/94.

Salientamos que além das instituições citadas anteriormente, estiveram presente no processo de discussão e elaboração da proposta de reformulação da lei do sistema municipal de ensino, inúmeras instituições e movimentos sociais como: o Comissão de Bairros de Belém (CBB); Centro de Defesa do Negro no Pará (CEDENPA); Movimento dos Homossexuais de Belém (MHB); Federação Metropolitana de Centros Comunitários e Associações de Moradores (FEMECHAN), entre outros.



Fonte: SEGEP – II Congresso Municipal de Educação de Belém em 2004

Após sucessivas reuniões de estudo e debates, a comissão conseguiu organizar uma diretriz de trabalho, que possuía por proposta um sumário similar à organização estrutural da atual LBDEN. A medida adotada visava facilitar a distribuição de tarefas por subcomissões em conformidade com os capítulos. Concomitante aos estudos das subcomissões foi realizada as duas audiências públicas já previstas, que objetivava discutir alguns pontos polêmicos da proposta, à exemplo da composição do CME/Belém. O entrave não residia na necessidade de ampliar a representação, e por conseguinte, de garantir uma maior participação da sociedade civil no CME/Belém, e sim na falta de consenso quanto ao número de participantes, bem como de quais segmentos sociais vinculados à educação deveriam ter assento no Conselho. Conforme Ata da Audiência Pública:

Maristela Santos (SINTEPP), “é preciso a inclusão de representante do Legislativo Municipal”[...].Rosa Fares (SINPRO) “já há muito tempo o sindicato SINPRO vem defendendo uma representação no CME já que se tem do sindicato patronal, é de importante que o sindicato dos professores tenha espaço garantido, este momento é inédito”[...].Ney Cristina (UFPA), é de todo interesse da Universidade Federal do Pará ter assegurado um assento no CME, sinto-me muito feliz e acreditamos que é importante o espaço que o governo municipal tem dado às universidades, pois na realidade paraense, sabemos que o nível estadual, ainda não foi contemplada e a universidade precisa fazer parte para se alimentar do que se passa na educação básica” (CME/ATA, 20 de abril de 2004)

É possível constatar no documento algumas das manifestações no sentido de redefinir os segmentos sociais e as entidades com assento no Conselho Municipal de Educação, evidenciando a necessidade de alterar a composição do Conselho para ampliar a representação e democratizar a participação. Também foi colocado em destaque a possibilidade do Conselho constituir-se efetivamente enquanto espaço de debates e embates entre a sociedade civil e o Estado, anunciando a perspectiva da sociedade civil exercer o controle social sobre as formulações e execuções das políticas públicas educacionais do município, posto, que em se tratando de controle social a democratização de sua composição se faz imprescindível. Assinalamos que a questão posta em debate nas referidas audiências, não produziu nenhum consenso, ficando este aspecto para ser decido no processo de estudo por meio dos grupos de trabalho durante plenária final do congresso.



Fonte: SEGEP – Plenárias Preparatória do II Congresso 2004

Para o II congresso de Educação algumas plenárias preparatórias foram realizada, com a intenção de debater, discutir e sistematizar propostas e/ou contribuições de alteração do anteprojeto de reformulação da Lei n.7.722/94, dentre essas plenárias enfatizamos as ocorridas na Pastoral da Criança, no Sindicato dos Professores Particular - SINPRO e no Distrito Administrativo de Mosqueiro – DAMOS e por fim a plenária final em 23 e 24 de junho de 2004 no Ginásio Altino Pimenta em Belém.

Antes da plenária final, o CME/Belém, enviou, por meio de ofícios, a proposta de reformulação da Lei n. 7.722/94, para várias instituições de ensino públicas e privadas de todos os níveis da educação e demais entidades representativas do setor educacional. No documento era solicitado contribuições, destas entidades. A resposta chegou por escrito de: quatro escolas municipais; do Conselho Municipal da Condição Feminina (CMCF), de Universidades, da Pastoral da Criança e do Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Pará (SINTEPP). A seguir se faz presente algumas das contribuições do SINTEPP, para o II Congresso de Educação:

Nós de forma alguma podemos nos ausentar deste momento tão importante que é a realização do II CONGRESSO MUNICIPAL DE EDUCACAO[...]. Isso, representa um passo a mais na construção de uma nova educação para o nosso Município... Título I – Disposições Preliminares... onde se lê escolas, substituir essa nomenclatura por Instituições Educacionais em todo o texto da lei... onde se lê para todos os professores, substituir por todos os trabalhadores em educação em todo o texto da lei[...](SINTEPP, 2004).

Muitas foram às contribuições do SINTEPP, no entanto, optamos por destacar o citado texto em razão do assunto ter sido bastante tencionado na plenária final do II Congresso de Educação. O executivo defendeu a perspectiva de profissionais da educação para atender a atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, e afirmou não ser possível tomar como base para o plano de carreira do magistério todos os trabalhadores de educação incluindo-se nestes os administrativos e de serviços de apoio. O SINTEPP, por sua vez reafirmou a necessidade de alterar a nomenclatura para atender aqueles que tanto quanto os docentes e técnicos lidam com a educação. Isto foi posto, para revelar que foi um processo marcado por disputas, divergências, conflitos e tensões, principalmente na ocasião da plenária final de votação, pois estava em cena uma diversidade de interesses, concepções e expectativas, a matéria em voto correspondia à regulamentação do Sistema de Ensino Municipal.

Reafirmamos que esses conflitos e disputas integram todo processo de deliberação democrática, que conforme Machado (2004) se dá não pela via dos consensos, mas de pontos de vistas diferentes. A reformulação da lei do Sistema Municipal de Ensino demandou um esforço coletivo de três meses em que ocorreram mobilizações, estudos, debates, proposições e sistematizações, até que o projeto tomasse um formato e pudesse ser submetido aos grupos de trabalho durante o II Congresso Municipal de Educação, onde sofreu alterações advindas desses conflitos e por fim foi aprovado.

No anteprojeto de reformulação da Lei n 7.722/94 ficou definido, que o Conselho Municipal de Belém integraria o Sistema Municipal de Ensino como órgão colegiado e com funções normativas, consultivas, deliberativas, mobilizadora e fiscalizadora, conforme o disposto no Art 12. A ele, também caberia cumprir a tarefa de mediar a relação entre sociedade civil e poder público municipal em debates, trocas de idéias, formulações e controle da política e serviços públicos educacionais, buscando assegurar a gestão democrática e a qualidade social na educação.

Assim, seriam ampliadas, sobremaneira, as competências, as atribuições e incumbências do CME/Belém conforme o Art. 13 (Incisos I a XIX) nos seus dezenove incisos, dos quais citaremos apenas alguns para demonstrar o que ficou delegado ao CME/Belém:

I – Convocar, coordenar e participar, juntamente com o executivo e organizações da sociedade, o processo de elaboração do Plano Municipal de Educação[...] II – Fiscalizar e supervisionar aplicação de recursos públicos destinados à manutenção e desenvolvimento da

educação[...] III – Garantir a implementação da gestão democrática nas escolas e unidades de educação infantil[...].IV.- Ser a referência normativa básica dos Conselhos Escolares e analisar e decidir sobre pleitos deles originados[...].VIII – Fortalecer a gestão democrática e a autonomia municipal da execução da política educacional, como garantia do pleno direito a educação[...] IX – Convocar e coordenar, juntamente com o Poder Executivo e entidades representantes da sociedade civil organizada, a conferência e/ou Congresso Municipal de Educação anualmente; XII – Fixar diretrizes e normas complementares para a organização do ensino do Sistema Municipal de Ensino[...] XVI – Manter contínua articulação com outros conselhos de direito[...] XVII – Manifestar-se sobre critérios para o funcionamento dos programas suplementares de apoio ao educando, como merenda, transporte[...] (SEMEC/CME - Ante projeto da Lei 7.722/94 versão aprovada no II Congresso de Educação, 2004).

Segundo o Art.13, caberia ao CME/Belém acompanhar, a oferta da educação básica pela rede municipal e a oferta da educação infantil na iniciativa privada, buscando zelar pela qualidade do ensino ofertado em consonância com os preceitos legais. Delegou-se também ao Conselho realizar monitoramento e acompanhamento dos pleitos eleitorais (eleição de conselheiros e diretores) das escolas a fim de garantir lisura e transparência, assim como coube-lhe elaborar em conjunto com a sociedade e poder público as políticas educacionais do município, fiscalizando o financiamento da educação e o atendimento a educação como direito subjetivo, através do credenciamento, autorização e das supervisões e inspeções nas unidades de educação infantil públicas e privadas e as de escolas de ensino fundamental da rede.

Diversas foram às adequações e/ou alterações realizadas nesta proposta de reformular a Lei n.7.722/94, entretanto, a mais polêmica e que merecerá, pois, nossa atenção será a da composição do CME/Belém; primeiro por que amplia a participação da sociedade , segundo porque democratiza o acesso a informações e deliberações da políticas educacionais e terceiro porque abre espaço para que a sociedade exerça controle social sobre o Estado.

Quanto à composição do Conselho, ficou definido que o órgão seria constituído por até vinte e três membros efetivos com seus respectivos suplentes, que deveriam ser representantes do poder público municipal e da sociedade civil; definiu-se ainda que o órgão seria organizado em comunidades, entidades e/ou grupos sociais, direta ou indiretamente relacionadas com a incumbência educacional prioritária do município (educação infantil e ensino fundamental).

Ficou então estabelecido no Art. 14 que deveriam ter assento no Conselho, nove representantes do poder executivo e dezesseis da sociedade civil, sendo então assim organizados:

- nove representantes do poder público;
- um representante do Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Pará (SINTEPP);
- um representante da Sindicato dos Professores das Escolas Privadas (SINPRO);
- um representante da entidade de proprietários de escolas privadas de educação infantil;
- um representante dos alunos de escolas publica municipal, a partir de dezesseis anos;
- dois representantes de pais e/ou responsáveis de alunos, sendo um de instituições públicas e um da privadas de educação infantil;
- um representante de direção de escolas publicas;
- um representante de instituições de ensino superior;
- um representante do Centro de Defesa do Negro no Pará (CEDENPA);
- um representante do Movimento dos Homossexuais (MHB);
- um representante do legislativo municipal;
- três representantes de organizações sociais, sendo um da Comissão de Bairros de Belém (CBB), um da Federação Metropolitana de Centros Comunitários e Associações de Moradores (FEMECAN) e um da Pastoral da Criança.

Destacamos ainda no Art.15, que versa sobre a dimensão social da responsabilidade atribuída aos conselheiros do CME/Belém, que só podem assumir o assento no Conselho aqueles escolhidos em processos democráticos. Desta forma foram recomendados alguns critérios:

I – Referendo em assembléia ou fórum equivalente, de finalidade específica, como expressão de legitimidade; II – Idoneidade moral; III – Expressivo compromisso com a causa sócio-educacional; IV – Residência ou reconhecida atuação social ou profissional, no município; V – Prioridade de atuação, na função de conselheiro, sobre quaisquer outras atividades. Parágrafo Único: A assembléia específica ou fórum equivalente, para indicação de representantes à composição do Conselho Municipal de Educação de alunos e pais ou responsáveis, será convocada, por iniciativa própria da entidade representativa, quando existente, ou em articulação com os conselhos escolares, ou diretamente por esses últimos[...] (SEMEC/CME - Ante projeto de Lei aprovado no II Congresso de Educação, 2004).

Observa-se que, nessa proposta de composição, há predominância da representação da sociedade civil, organizada em associações e corporações, com 64% do assento no Conselho cujos representantes deveriam ser indicados em assembléias das entidades. Assim haveria a possibilidade de o Conselho de Educação efetivamente se constituir em espaço de disputa, empoderamento da sociedade civil e, portanto, de controle social. Fazendo com que se buscasse no pensamento gramsciano a acepção de sociedade civil ao argumentar em seus postulados que a sociedade civil não pertence ao momento estrutural, mas ao superestrutural que representa o fator ativo e positivo no desenvolvimento histórico; sendo o complexo das relações ideológicas e culturais - a vida espiritual - a expressão política dessa relação:

Responder a esses desafios, formulando uma outra lógica para a cidade, procurando mobilizar os munícipes e fazê-los participar da sua própria construção e identidade, torna-se o diferencial entre esta nova administração e as “velhas” ordens instituídas (OLIVEIRA, 2000 p 51).

Destarte, por meio de estratégias articuladas de ampliação da participação social e política da sociedade civil, é possível se expressar e/ou revelar a potencialidade criadora da sociedade de produzir e formar uma cultura política contrária; à essa cultura política hegemônica de exclusão, por isso a sociedade pode de fato tomar para si o Estado.

Também, não podemos esquecer que estas propostas foram elaboradas e encaminhadas para votação, no entanto nada mais se fez – nem mesmo os movimentos sociais e ou as entidades envolvidas no processo de construção tanto do PME, quanto ao Anteprojeto de reformulação da Lei do Sistema Municipal de Ensino, acompanharam ou acompanham esses processos no legislativo, não à cobranças, como se todo o processo estivesse concluído, não restando nada mais a ser realizado. Fazendo-nos refletir que não bastam as deliberações coletivas, normatizações, decretos e leis, é preciso formar nova cultura política de participação, entendida não só no sentido de deliberar mais de pertencimento, de que as idéias e projeto construídos são da sociedade e não de um governo.

Há uma variedade de estudos sobre a cultura política do brasileiro e sobre a cultura burocrática de nosso Estado⁵⁷ que descrevem as seguintes características do Estado e da sociedade brasileira: a tendência acentuada da supremacia do Executivo sobre os outros poderes do governo (Legislativo e Judiciário); o predomínio do caráter centralizador da

⁵⁷ Buarque de Holanda, 1936; Faoro, 1958; DaMatta, 1987; Chauí, 1989, Coutinho, 2003.

administração pública, na qual o poder decisório concentra-se na cúpula da burocracia; tecnicismo e insulamento dos servidores públicos diante de sua clientela, os quais tendem a achar a opinião dos usuários inútil ou ameaçadora da eficiência.

Na perspectiva da sociedade civil, a trajetória do desenvolvimento político da cidadania brasileira foi marcada de modo determinante, ora pelo autoritarismo, ora pelo populismo. O impacto causado por essas formas de governo na construção da cidadania foi a perpetuação de uma postura passiva e heterônoma da parte dos cidadãos diante do Estado. Logo, a participação sociopolítica dos cidadãos não constituiu uma tradição da sociedade civil brasileira. Ao contrário, o que é mais generalizado em nossos cidadãos é um sentimento de impotência e de desconfiança diante do Estado, fazendo com que a participação para os brasileiros seja concebida muito mais como um custo vão do que como um direito civil.

Também não podemos deixar de dizer que se tomarmos por base os desafios postos de promover políticas como direitos básicos da população aliados à idéia de formular e implantar uma proposta educacional democrático-participativa através do projeto da *Escola Cabana*, a administração municipal utilizou estratégias ousadas de mobilização e participação, nem sempre tranqüilas, esse contexto de disputas vividos pelo Governo do Povo que foram sintetizadas por Oliveira em sua tese:

Enfrentar situações adversas de ordem política e institucional principalmente quando é preciso reorganizar toda a estrutura técnica e burocrática de uma administração municipal que pretende dialogar com a população; contar com a indisponibilidade financeira e orçamentária quando se encontra os cofres públicos comprometidos com dívidas e contratos que imobilizam as iniciativas mais emergenciais e até mesmo o estabelecimento de um planejamento a curto prazo; manter as alianças e enfrentar eventuais crises políticas entre os partidos que compõem o governo e ainda com a Câmara Municipal, no caso de Belém, majoritariamente de oposição a uma administração de esquerda. É possível perceber que todo esse projeto político será (e tem sido) desenvolvido sob vários momentos de tensão e pressão, seja dos declarados oposicionistas, seja até mesmo da população que apostou em um novo projeto de gestão da cidade (2000, p. 51).

Isto para não perdermos de vista que uma proposta pedagógica democrática não é ponto de chegada mais de partida, logo é caminhada, fruto de um desejo, de uma vontade de encontrar respostas. Mas assim como toda caminhada ela pressupõe a realidade, ou seja, o contexto sócio-político-econômico e cultural que esta proposta está imersa, implicando nas

dificuldades, nos confrontos individuais e coletivos entre o que se deseja e o que se tem incorporado.

Consideramos importante frisar esse aspecto porque toda vez que uma nova proposta educativa está sendo elaborada e paralelamente experienciada, como é o caso dessa proposta em execução na Rede Municipal de Educação de Belém, parece que ela tem a obrigação de resolver todos os problemas da educação, sanar todas as dúvidas, ou se configurar como uma promessa, ou como uma alternativa mágica, supostamente sempre melhor do que a anterior. (OLIVEIRA, 2000, p, 190.).

Uma proposta tão arrojada pressupõe o desenvolvimento de uma consciência popular verdadeiramente democrática e uma cidadania organizada e, nesse sentido, não se pode esquecer de que o Município de Belém faz parte da sociedade brasileira, cujos cidadãos, governantes e servidores públicos partilham da mesma textura política e institucional carregando consigo historicamente valores e padrões de relações políticas conservadoras. E essas relações impõem alguns limites e desafios à democratização do aparelho estatal e da sociedade em geral.

No entanto, os reais impactos que o CME/Belém terá sobre a gestão do Sistema Educacional, em relação à melhoria da qualidade da educação e ao processo de democratização societária, ainda não são possíveis de serem vislumbrados com clareza, visto que, a sua implantação ainda é muito recente, e o PME e o Ante-projeto de reformulação da Lei do Sistema Municipal de Educação, ainda não estão em vigor. Entretanto, o caminho percorrido pelo Conselho entre 1997 a 2004 nos permite captar tendências presente nesse processo, principalmente quando se leva em conta o embate travado entre as forças antidemocráticas e as progressistas, expresso tanto em relação às organizações burocráticas do Estado, como nas representações, concepções e posturas dos sujeitos que atuam no sistema educacional.

A partir dessas reflexões e análises, pode-se inferir que o Conselho Municipal de Educação de Belém por ocasião do *Governo do Povo* assumiu o desafio de redimensionar suas ações aproximando-se de uma atuação democrático-popular. No referido período apresentou-se, no mínimo, como uma promessa de superação e resistência aos processos de contaminação da lógica racionalista e mercantil que pressupõem a separação entre dirigentes

(os que sabem) e os executantes (os que não sabem). Como é sabido, este tipo de racionalidade teve por consequência a precarização dos direitos de cidadania.

Ficou bastante claro que ocorreram grandes mobilizações, profundas discussões, mas muito ainda há de se fazer, por fim o estudo realizado, não pretendeu trazer resposta, mas sistematizar através do CME/Belém enquanto órgão do sistema, aspectos da experiência de gestão democrática vividas durante um Governo Democrático e Popular no município de Belém. O caráter de estudo de caso exploratório nos documentos do período, em especial os do CME/Belém, nos sugere que as questões que envolvem a educação são resultado de práticas sociais, de construções, portanto sempre inconclusas, sempre abertas para novas análises, leituras e interpretações

Neste trabalho foram sistematizadas percepções e interpretações, ora marcadas pela dor e ora marcadas pelo amor, em um *mix* de sensações que transitavam da esperança ao desalento, da paixão à preocupação, da razão à sensibilidade, emoções estiveram presentes durante toda a escrita deste trabalho, que me fizeram ter a clareza que tudo está em construção, logo vivemos num campo de possibilidades, e que essas podem nos levar ao fortalecimento da sociedade civil, no sentido de tomar para si o Estado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo realizado sobre o Conselho Municipal de Educação de Belém, produziu algumas reflexões importantes quanto às possibilidades e limites deste órgão expressar uma concepção de participação democrática, em relação aos processos políticos e institucionais que ocorrem entre o Estado e a sociedade civil. O argumento central desta reflexão quanto à participação democrática deriva da idéia de que esta encontra estreita vinculação com o processo de democratização do poder público, com vistas ao empoderamento da sociedade, em um processo de auto-determinação e auto-gestão das ações do Estado e das suas práticas institucionalizadas, ou seja, o estudo concentrou-se na participação da sociedade na gestão das políticas públicas e as transformações qualitativas na relação Estado/Sociedade Civil.

Tomamos como ponto de partida a propagação dos Conselhos, principalmente a partir da década de 90, quando começaram a surgir os Conselhos Gestores, como um processo que contribui para a democratização do Estado e da sociedade. Nosso estudo aponta a necessidade da sociedade – fundamentalmente a sociedade civil – (re)tomar este espaço, visando garantir a sua importante atribuição, que é de controle social sobre o Estado, em especial das políticas públicas através do processo de formulação, fiscalização e a aplicação dos recursos e agendas públicas definidas em função de necessidades, ou seja, das demandas da sociedade, e não em função do montante de recursos disponíveis.

Sublinhamos que o processo de constituição dos Conselhos nas décadas de 1980 e 1990 não ficou, evidentemente, intacto às divergências de pensamento entre o poder público e a sociedade, de tal modo que interfere decisivamente sobre a interação entre os sujeitos supracitados e o funcionamento dos espaços de diálogos criados desde então. Diante disso, Gohn (2007) afirma não ser possível precisar com clareza a efetividade e a finalidade desses instrumentos de gestão de política pública.

Por essa razão, comungamos da mesma compreensão que a autora citada anteriormente, quando afirma que, os Conselhos poderão ser tanto instrumentos valiosos para a constituição de uma gestão democrática e participativa, caracterizada por novos padrões de interação entre o governo e a sociedade em torno de políticas sociais setoriais; quanto poderão ser também estruturas burocráticas formais e/ ou simples elos de transmissão de políticas sociais elaboradas pelas cúpulas, tidas como meras estruturas de transferência de recursos para a comunidade, tendo o ônus de administrá-los; Os conselhos poderão ainda ser

compreendidos enquanto instrumentos de acomodação dos conflitos e de integração dos indivíduos em esquemas definidos previamente. (GOHN, 2007, p.108)

Com esta visão realizou-se este estudo sobre o Conselho Municipal de Educação de Belém, órgão que durante o *Governo do povo* foi pensado para ser o instrumento de democratização da gestão do Sistema Municipal de Ensino de Belém. Assim, interpretar criticamente o CME/Belém no período de 1997 a 2004 só foi possível pela observação deste em um dado momento histórico de transformação da sociedade belenense, situando-o como um movimento de construção da democracia. Nessa perspectiva, os dados documentais coletados foram considerados como reveladores de práticas sociais, logo, dinâmicos que expressaram, simultaneamente, processos instituídos e instituintes, avanços e permanências, coerências e contradições.

Desse modo, o foco desta pesquisa foram as possíveis mudanças processadas nas relações entre governantes e cidadãos dessa cidade quando o *Governo do Povo* decidiu conduzir a educação municipal com base no princípio da gestão democrática, guiada pela concepção de democracia participativa. Importa assinalar que a finalidade deste estudo não foi o de realizar uma avaliação do órgão, mas conhecer, sistematizar e interpretar como se deram as experiências de gestão democrática, os mecanismos utilizados para fomentar a participação da sociedade nas formulações e deliberações de políticas públicas educativas e se as normalizações do CME/Belém, expressaram as proposições e decisões coletivas a fim de verificar os desafios e possibilidades deste órgão efetivamente incorporar o princípio da gestão democrática no Sistema Municipal de Ensino.

Pensar os Conselhos como espaços de luta e disputa no interior do Estado e da Sociedade Civil significa também pensá-los como mecanismos de democratização e de socialização da política, ou seja, como possibilidade de ampliação da esfera pública.

Com base nas reflexões acima mencionadas, podemos dizer que o estudo das documentações nos conduziu inicialmente a duas questões:

- A primeira diz respeito às entidades da sociedade civil, uma vez que nos foi possível observar a necessidade de aproximação dos seus representantes das entidades que os elegeram e, portanto, de suas bases;
- A segunda questão que se coloca é de como recuperar todo o processo de organização, mobilização e luta dos movimentos sociais da década de 1980.

Após a promulgação da Constituição de 1988, todos os processos desencadeados pelos sujeitos coletivos que visavam à implementação das leis orgânicas e, conseqüentemente,

à implantação dos Conselhos de âmbito municipal, estadual e distrito federal tinham por alvo a conquista de uma sociedade cujas relações sociais fossem mediadas pelo *reconhecimento de direitos e representação de interesses, de tal modo que se torne factível a construção de espaços públicos que confirmem legitimidade aos conflitos e nos quais a medida do justo e do injusto venha a ser objeto do debate* (TELLES, 1993, p. 11) e de uma permanente negociação. Assim, é importante observar que:

[...] as deficiências na comunicação dos conselheiros com suas bases se traduzem na conformação de públicos fracos no processo deliberativo no interior dos conselhos, por outro, essas fissuras na comunicação diminuem a força dos conselhos enquanto públicos que disputam numa esfera pública mais ampla. Sem capilaridade social, os conselhos são levados ao isolamento e à debilidade. (TATAGIBA, 2002, p. 66)

No estudo de caso que realizamos sobre o CME/Belém foi possível observar, nas documentações analisadas que as possibilidades e limites apontadas por Tatagiba (2002) também foram evidenciadas. Assim, a sistematização e interpretação realizada, no CME/Belém têm apresentado alguns desafios:

- Referente a ampliar da representação da sociedade no Conselho;
- Quanto a incorporar os legítimos usuários das políticas públicas;
- Concernente a implantação de eleições dos conselheiros, via assembléias, pois, os mesmos ainda não são eleitos, mas indicados da categoria e/ou entidade;
- De manter freqüência e a participação no Conselho dos conselheiros eleitos e nomeados;
- Correspondente ao vínculo permanente do representante com a entidade que o escolheu;
- Quanto a publicização das ações e decisões, realizadas no âmbito do Conselho;
- Relativo a ausência de amparo jurídico das deliberações do Conselho, entre outras.

Destacamos dos desafios acima pontuados, os que tratam dos conselheiros, por sua significação no processo de democratização da participação. Verificamos, que os conselheiros depois de indicados e nomeados pelo Prefeito em exercício, afastam-se da entidade que representa e do cotidiano do conselho, permitindo aos mesmos passarem a emitir sua própria opinião sobre determinados temas, resultado de seu acúmulo pessoal e/ou profissional e não das discussões na entidade que representam. Consideramos que o representante que atua em um conselho deve ter vínculos permanentes com a comunidade e/ou entidade que o escolheu,

necessitando de critérios definidos de maneira transparente para implementar processos de eleição para os conselheiros do CME/Belém a exemplo dos conselhos escolares.

Outra questão que sinalizamos também como importante, é quanto as decisões do Conselho serem de caráter deliberativo e, ainda assim, não ter garantias de sua implementação, uma vez que não existem estruturas jurídicas que dêem amparo legal e/ou obriguem o executivo a acatar as decisões dos conselhos. Também se percebe que os encaminhamentos, as propostas e as decisões tomadas na instância do Conselho, não são discutidas no interior das entidades, o que além de impedir a publicização dos debates, torna ainda os processos isolados e individuais. Segundo Tatagiba

[...] as pautas do conselho nem sempre são discutidas com as entidades, e a posição das entidades nem sempre chega ao conhecimento do conselho, de forma a influir nas deliberações. (2000, p. 66)

Com relação à representação paritária, esta não é uma questão apenas numérica, mas de condições de certa igualdade no acesso à informação, à disponibilidade de tempo etc. A disparidade de condições de participação entre os membros do governo e os advindos da sociedade civil é grande. Os representantes do poder público, trabalham nas atividades da secretaria de educação ou no conselho durante seu período de expediente de trabalho normal/remunerado, têm acesso aos dados e informações, contam com infra-estrutura de suporte administrativo, estão habituados com a linguagem técnica e burocrática, ou seja, dispõem de condições diferenciadas de participação e de intervenção nas políticas públicas educacionais do município.

Portanto verifica-se a necessidade de construir estratégias que garanta não só o acesso, mas também as mesmas condições de participação no Conselho, assim, entendemos a imperiosa necessidade de formações por meio de cursos ou capacitação aos conselheiros, de modo que a participação seja qualificada em termos, por exemplo, da elaboração e da gestão das políticas públicas; não há parâmetros que fortaleçam a interlocução entre os representantes da sociedade civil e os representantes do governo. É preciso entender o espaço da política para que se possa fiscalizar e também propor políticas; é preciso capacitação ampla que possibilite a todos os membros do conselho uma visão geral da política e da administração. Usualmente eles atuam em questões pontuais e fragmentadas que não se articulam sequer com as outras áreas ou conselhos da administração pública.

O CME/Belém, como a maioria dos conselhos nos três entes federados padecem da falta de autonomia financeira e administrativa. Destaca-se o fato do CME/Belém não possuir uma dotação orçamentária própria, o que o torna financeiramente dependente da SEMEC e conseqüentemente, sofre com a morosidade em sua operacionalidade, principalmente na importante tarefa de dar publicidade às políticas educacionais e à sua articulação com as instituições escolares.

Os problemas se evidenciam no momento em que as análises realizadas nos documentos revelaram as limitações, que ficam centradas na relação entre a composição aberta à participação de sujeitos sociais e as dificuldades de atuação destes na definição das políticas sobre a educação em Belém/PA.

Portanto, é necessário que os movimentos sociais hoje integrantes dos Conselhos, retomem os canais de participação direta da população, seja através de cada um dos movimentos representados nos Conselhos, seja também por intermédio dos fóruns permanentes de discussão, reuniões ampliadas, conferências, encontros etc.

Como conclusão geral, pudemos constatar a implementação de uma relação entre o Estado e a Sociedade Civil mediada por instrumentos institucionalizados formalmente, inseridos em um espaço específico de atuação, que admitiu a circulação de novos elementos, para esta relação é determina a delimitação de poderes (especialmente do estatal) e o compartilhamento de responsabilidades entre as partes, de forma a facilitar a lida com os conflitos sociais e econômicos.

A referencia no parágrafo acima a novos elementos se deu em função da tendência dominante na tradição educacional brasileira, de limitar o universo dos sujeitos a serem envolvidos no processo educacional a um só segmento da comunidade educativa: o da comunidade escolar, composta pelos dirigentes, professores, alunos e funcionários das escolas. Quando se fala em abertura das escolas para a comunidade, os pais são os sujeitos a serem lembrados. É pouco comuns as situações, em que são lembradas outras instituições, organizações ou associações, do próprio bairro ou da comunidade, como os sindicatos e as associações de bairro e/ou discentes etc. Grande parte destes sujeitos também desconhece os espaços públicos de participação da sociedade civil nas políticas destinadas às áreas sociais, como os conselhos gestores na esfera pública.

Os conselhos municipais na área da educação são conforme Gohn (2007) *inovações recentes, ainda não foram apropriadas como espaços reais de participação*. Os sindicatos, os grupos e movimentos sociais mais organizados preferem seus próprios canais, assim como e bastante explicita a existência de dúvidas quanto à eficácia de se participar dos canais

institucionalizados tais como os conselhos, bem como há dificuldades para que estas instituições e movimentos sociais assumam outros papéis, mais propositivos e não apenas reivindicativos.

As atribuições dos conselhos de educação no Brasil que tem sua gênese no Estado, e têm sido visto, por vários sindicatos e movimentos sociais como parte das políticas que buscam desonerar o Estado de sua obrigação com as áreas sociais; via iniciativas para privatizar a educação por meio da transferência de suas responsabilidades, sobretudo as financeira delegando a própria comunidade, que passaria a conduzir ou a criar e tomar providencias para resolver os problemas decorrentes da “ausência” do Estado, recorrendo a parcerias, a doações e ao trabalho voluntário.

No entanto, como nos adverte Gohn (2007), *na política não se pode ignorar a necessidade da busca do consenso*, a participação nos conselhos suscita o convívio, instigar a manifestação dos conflitos e debates, oriundos dos variados pontos de vista, dos diferentes e distintos grupos, camadas e classes sociais, devendo os conflitos e as diferenças serem naturalizadas em um contexto de participação democrática.

Os estudos bibliográficos realizados sobre conselhos gestores, pontuam que os sindicatos dos professores da educação básica vêm com desconfiança e certo descrédito as possibilidades dos conselhos atuarem como mecanismos democráticos de gestão social. Tal postura explica-se pelo fato dos professores integrantes dos sindicatos da categoria, constituírem-se em sujeitos essenciais para qualquer processo de reformulação e/ou reforma educacional, mas que historicamente no Brasil não tem sido escutado e/ou consultado nas decisões e ações elaboradas por grande parte dos poderes públicos nos três entes federados.

No entanto, faz-se necessário refletir quanto à importância da sociedade civil ocupar espaços nos conselhos, visto que, pode ser uma maneira de estar presente em lugares nos quais se decidem os destinos das verbas e onde se elegem prioridades na gestão pública. Esta também pode ser uma maneira de ser ouvido e de continuar lutando para transformar o Estado através da democratização das políticas públicas.

Conforme Gohn (2007), os conselhos, podem e devem ser espaços e estratégia utilizados como aliados a serviço da democratização da participação social nas deliberações e proposições de políticas públicas sociais (educação), que no mínimo propicia a vivencia de um processo de formação continua de uma cultura política de participação e cidadania

Isso posto, para expressar que sistematizar a experiência de participação e controle social através de uma proposta de gestão democrática no Conselho Municipal de Educação de Belém, permitiu observar que há um movimento de construção e desconstrução presente todo

tempo na relação entre as entidades da sociedade civil e o governo. O caráter deliberativo dos conselhos significa um incômodo para o governo, e se o Conselho fosse apenas consultivo, muitos dos problemas e enfrentamentos atuais não existiriam.

Sistematizar as ações e experiências democráticas, neste espaço denominado conselho permitiu enriquecer e problematizar as questões levantadas e formuladas, como também as perspectivas vislumbradas. A experiência exige tempo para reflexão. Portanto, é preciso compreender que,

[...] o poder é uma prática ético-política tensa e aberta entre diversos sujeitos, com diferentes projetos, é uma relação dialética entre sociedade civil e sociedade política, que acaba se tornando uma 'relação pedagógica', um reconhecimento recíproco, a socialização do saber e do poder". (SEMERARO, 2001, p.12)

Assim, é importante também ressaltar que os conselhos são resultado de décadas de organização e luta dos movimentos sociais. Por isso, é fundamental que os movimentos sociais busquem ampliar a esfera de poder e lutar por direitos, principalmente os sociais, junto àqueles que hoje estão ausentes desse processo, que são os usuários das políticas sociais, com maior destaque, para a Política Educacional.

A potencialidade participativa encontrada nesse cenário corresponde, em muitos aspectos, ao ideal democrático de acesso dos cidadãos ao poder decisório no aparato estatal, agregando grupos sociais diversificados e expandindo o processo democrático decisório.

Diante do exposto, o Conselho Municipal de Educação de Belém, apesar de expressar algumas características de uma cultura política conservadora e não-democrática, revelou também, tendências na direção de vir a consolidar-se como um instrumento de democratização da participação social em questões do campo educacional. A pesquisa realizada propiciou observar que o CME/Belém pode ser considerado espaço privilegiado para concretização da participação democrática e da possibilidade deste órgão ser instrumento de formação de cultura política.

Desta forma, a gestão democrática participativa assumida no CME/Belém durante o *Governo do Povo* nos permitiu verificar que as possibilidades deste órgão efetivamente se constituir em espaço de debate, discussão, contestação, formulação e deliberação de questões e políticas educacionais municipal, esta dialeticamente relacionada à intencionalidade política subjacente ao projeto de gestão, adotado pelos governos nacional e local, a partir da relação que estes estabelecem com o usuário do serviço público assim como das condições objetivas

sob as quais se vivencia a cotidianidade do Conselho Municipal; e os níveis de organização e exigência da população, para fazerem valer seus direitos de cidadania.

Portanto, os possíveis avanços conquistados na perspectiva da democratização da educação pública nos sugerem estar diretamente relacionados ao processo de democratização da sociedade como um todo. Por conseguinte, há um longo caminho a ser percorrido, com o intuito de problematizar as possibilidades e os desafios do Conselho Municipal de Educação de Belém em se constituir instrumento de democratização da participação dos dirigentes, trabalhadores em educação e representação popular, na gestão e controle social da qualidade da educação pública municipal. Por fim cabe-nos frisar que *quanto maiores forem os obstáculos tanto mais teremos que lutar [...]* no sentido de avaliar objetivando superá-los, [...] *mais uma vez cabe recordar a lição de Gramsci se for necessários o pessimismo da inteligência, não é menor a exigência do otimismo da vontade.* (COUTINHO 2003)

Referências:

ABREU, Haroldo Baptista. **Interesses e valores em disputa na revisão constitucional. Proposta.** Rio de Janeiro, n. 57, p. 45-54, jul., 1993.

ARERALO, Lizete Regina Gomes. **Concepção de Sistemas de Ensino no Brasil e competências legais do sistema municipal.** Brasília:, 1997. Mimeo.

_____. **A trajetória e o significado das políticas públicas: um desafio democrático. Proposta,** Rio de Janeiro, n. 59, p. 5-15, dez., 1993.

AVRITZER, L., Teoria Democrática e Deliberação Pública, **Lua Nova**, São Paulo, nº 50, p. 25-46, 2000.

_____ (org.), **Sociedade Civil e Democratização**, Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

_____, L.; SANTOS, B., **Introdução: Para ampliar o cânone democrático**, In SANTOS, B. (org), **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 39-82.

AVRITZER, L, **Cultura Política, atores sociais e democratização: uma crítica às teorias da transição para a democracia.** *Revista Brasileira de Ciências Sociais.* São Paulo, n. 28, p 109-122, junho de 1995

AZEVEDO, Janete Maria Lins de. O Estado, a política educacional e a regulação do setor educação no Brasil: uma abordagem Histórica. In: AGUIAR, Márcia Ângela da S e FERREIRA, Naura Syria Carapeto (org). **Gestão da Educação: impasses, perspectivas e compromissos.** São Paulo, Cortez, 2000, p. 17-42.

AZEVEDO, Sérgio de. Reforma do Estado e Mudança Institucional: variáveis exógenas e endógenas. In: MELO, Marcus André B. C. (org). **Reforma do Estado e Mudança Institucional no Brasil.** Recife: Ed. Massangana/Fundação Joaquim Nabuco, 1999.

AZEVEDO, Sergio de; ABRANCHES, Mônica. A Capacidade dos Conselhos Setoriais em Influenciar políticas Públicas: realidade ou mito. In: **Governança Democrática e Poder Local.** Organizado por Orlando Santos Junior; Luiz César de Queiroz Ribeiro e Sergio de Azevedo. Rio de Janeiro: Revan, 2004.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. tradução Luís Antero. Lisboa/Portugal: Edições 70, 1977.

BALZANO, Sônia e Zanchet, Vera. **Organização dos Conselhos Municipais de Educação**. Mimeo.15.Porto Alegre, 2000.

BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. **A cidadania ativa**. São Paulo: Ed. Ática, 1991.

BELÉM, Conselho Municipal de Educação. **Conselho Municipal de Educação: construindo a qualidade social da educação em Belém**, CME/MEC 2004.

BELÉM, Conselho Municipal de Educação. **Normatizações do Ensino Municipal de Belém**.CME/SEMEC,2003.

BELÉM, Prefeitura Municipal de. **Congresso da Cidade**: projeto básico. Belém, PA,1998.

_____. **I Congresso Municipal de Educação**: Construindo o Plano Municipal de Educação. Belém, PA, 2003.

_____. **Governo do Povo**: diretrizes básicas. Belém, PA, 1997.

BELÉM. Prefeitura Municipal de. **I Congresso Geral da Cidade de Belém**: documento-base do Congresso da Cidade. Belém, PA, 2001.

_____. **Lei do Sistema Municipal de Educação de Belém 7722/94 de junho de 1994**. Belém-PA, 1994.

_____. **O Próximo Passo**: qualidade de vida por uma Belém criança. Diretrizes Programáticas da Frente Belém Popular 2001-2004. Belém, PA, 2001.

BELÉM, Secretaria Municipal de Educação de. **A Gestão Democrática no Projeto Político-Pedagógico da Escola Cabana**. Caderno de Educação nº. 2. Belém, PA, SEMEC, 2000.

_____. **Construindo a Escola Cabana.** Belém, SEMEC, 1998.

_____. **Escola Cabana:** ante-projeto do regimento escolar. Belém, PA, SEMEC, 1998.

BELÉM, Secretaria Municipal de Educação de. **Escola Cabana: construindo uma educação democrática e popular.** Caderno de Educação nº. 01. Belém, PA, SEMEC, 1999.

_____. **Escola Cabana:** projeto político-pedagógico – roteiro para sua elaboração. Belém, PA, SEMEC, 1998.

_____. **I Conferência Municipal de Educação.** Belém, PA, SEMEC, 1999.

BELÉM, Secretaria Municipal de Educação de. **I Fórum de Educação da Rede Municipal de Belém.** Projeto político-pedagógico: um olhar que resignifique a educação municipal de Belém. Belém, PA, SEMEC, 1997.

_____. **O sucesso e o fracasso escolar na educação básica.,** SEMEC, 1998

BRASIL. Senado Federal. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília: Centro gráfico, 1988.

_____, Presidência da República. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional 9.394/96, e 20 de dezembro de 1996.** São Paulo: Editora do Brasil, 1996.

BOAVENTURA. Edivaldo. A educação na constituinte de 1946. In: FÁVERO, Osmar. **A educação nas constituintes brasileiras: 1823-1988.** Campinas: Autores associados, 1996.

BOBBIO, N., **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo,** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

_____, N. **Estado Governo e Sociedade: para uma teoria geral da política.** 13. Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2007.

BOBBIO, Norberto. **Ensaio sobre Gramsci e o conceito de sociedade civil**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

_____. **Dicionário de política**. 13. Ed. UNB: Brasília, v.1 e v.2, 2007.

BORDIGNON, Genuíno. Natureza dos Conselhos de Educação. In: **Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação Pro-Conselho**: Guia de Consulta. Brasília: Ministério da Educação, 2005.

CAMPOS, Edval Bernardino; MACIEL, Carlos Alberto Batista. **Conselhos paritários: o enigma da participação e da construção democrática**. *Serviço Social e Sociedade*. São Paulo, Cortez, n. 55, p. 143-155, nov. 1997.

CHIZZOTTI, Antonio. **Pesquisa em Ciências Humanas e Sociais**. São Paulo: Cortez, 1991.

CORRÊA, Isabel Cristina Borges. **Processos de Construção de Políticas de Inclusão Social no Projeto Escola Cabana: consensos e tencionamentos entre os segmentos sociais e poder público municipal**. Dissertação (Mestrado) – UFPA, Belém/PA, 2007.

COUTINHO, Carlos Nelson. **A democracia na batalha das idéias e nas lutas políticas do Brasil de hoje**. In: SEMERARO, Giovanni, FÁVERO, Osmar. (org.) *Democracia e Construção do Público: no pensamento educacional brasileiro*. Rio de Janeiro, Vozes, 2002.

_____, Carlos Nelson. **GRAMSCI: um estudo sobre seu pensamento político**. 2ª ed. revista e ampliada, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2003.

_____, Carlos Nelson, TEIXEIRA, Andréia de Paula. **Ler Gramsci, entender a realidade**. Rio de Janeiro, Civilização, 2003.

COGGIOLA, Osvaldo. **Bolchevismo, Gramsci, Conselhos**. In: DIAS, Edmundo Fernando. Et al. *O outro Gramsci*. São Paulo: Xamã, 1996.

COSTA, Sérgio. **As Cores de Ercília: esfera pública, democracia, configurações pós-nacionais**. Belo horizonte: UFMG, 2002.

DAHL, R., **Um prefácio à teoria democrática**, Rio de Janeiro: Zahar, 1989.

_____,. **Sobre a democracia**, Brasília: UNB, 2001.

DANIEL, Celso. *Conselhos, Esfera Pública e Co-gestão*. Entrevista concedida em 7/11/2000 a Ana Claudia C. Teixeira e Maria do Carmo A. A. Carvalho (Instituto Polis) e Natalina Ribeiro (Núcleo de Participação Popular – Prefeitura municipal de Santo André). In: **Conselhos Gestores de Políticas Públicas**, São Paulo, Polis, n. 37, p. 123 133, 2000.

DEMO, Pedro. **Participação é conquista**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 1999.

DRAIBE, S. M. **A nova institucionalidade do sistema brasileiro de políticas sociais: os conselhos nacionais de políticas setoriais**. Campinas: UNICAMP/NEPP, 1998.

_____,. **O padrão brasileiro de proteção social: desafios à democratização. Análise Conjuntural**, Curitiba: IPARDES, v.8, n.2, p.13-19, fev. 1986.

_____,. As políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas. In: **Para a década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas**. Brasília: IPEA, 1990. 1-66p.

FARIA, C. F. **Democratizando a relação entre o Poder Público Municipal e a Sociedade Civil: o Orçamento Participativo**. 1996, 175f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1996.

FAZENDA, Ivani. (org.) **Metodologia da Pesquisa Educacional**. São Paulo: Cortez, 1991.

FIORI, José Luis. **O Vôo da Coruja: para reler o desenvolvimento brasileiro**. Rio de Janeiro: Record, 2003.

FRANCO, Maria Laura Puglisi. **Análise de Conteúdo**. Brasília: Líder livro, 2005.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Anos 1980 e 1990: a relação entre o estrutural e o conjuntural e as políticas de educação . In: **A formação do cidadão produtivo: a cultura do medo no ensino médio técnico/** Organizado por Gaudêncio Frigotto e Maria Ciavatta – Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2006.

_____, Gaudêncio. Apresentação. In: **Conselhos Participativos e Escola/** Eveline Algebaile (organizadora). Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

_____, Gaudêncio. **Educação e a Crise do Capitalismo Real**. São Paulo, Cortez, 2000.

GLOTZ, Gustave. **A cidade grega**. Rio de Janeiro: DIFEL, 1980.

GRAMSCI, Antonio. **Escritos Políticos**. Tradução Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, v.1, 1910-1920 p. 219 – 397, 2004.

_____, Antonio. **Cartas do Cárcere**. Tradução Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, v. 1 e v.2, 2005.

_____, Antonio. **Concepção dialética da história**. Tradução Carlos Nelson Coutinho. 7. Ed. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1987.

GRAMSCI, Antonio. **Os intelectuais e a organização da cultura**. Tradução Carlos Nelson Coutinho. 6 Ed. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1988.

GOHN, Maria da Glória. Os Conselhos e a Gestão Urbana. In: **Governança Democrática e Poder Local**. Organizado por Orlando Santos Junior, Luiz Queiroz Ribeiro e Sergio de Azevedo – Rio de Janeiro: Revan, 2004.

_____, Maria da Glória. **Conselhos Gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2007.

_____, Maria da Glória. **Movimentos Sociais no início do século XXI**. Rio de Janeiro, Vozes, 2003

_____, Maria da Glória. **Movimentos sociais e educação**. São Paulo: Cortez, 2005.

GONZAGA, C.A.M., **A teoria democrática de Robert Dahl**. 1994. 82f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1994.

HABERMAS, J., Três modelos normativos de democracia, **Lua Nova**, São Paulo, nº 36, p.39-53, 1995.

HAGE, Salomão Mufarrej. Gestão democrática na escola como estratégia para a construção da hegemonia na sociedade. In: **Revista Ver a Educação**. Belém: Ed. EdUfpa, Vol. 8, nº 1, jan/junho, 2002.

HELD, D. A. Democracia, O Estado-Nação e o Sistema Global. In: **Os Conselhos de Assistência Social e a construção da democracia/** Behring,E.R. São Paulo: Cadernos ABONG n.30, 2001.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna.** São Paulo: Loyola, 1989.

JACOB, Vera Lúcia. **Poder do Estado e o Poder dos Docentes-um olhar sobre o movimento dos docentes na UFPA.** Belém/PA: SPEP/GRAPHITTE, 1997.

JACOBI, P., Descentralização municipal e participação dos cidadãos: apontamentos para o debate, **Lua Nova**, São Paulo, nº 20, p. 121-143, maio de 1990.

LEHER, Roberto. O Conselho Nacional de Educação no Contexto neoliberal: Participação e Consenso Fabricado In: **Conselhos Participativos e Escola/** Eveline Algebaile (organizadora). Rio de Janeiro: DP&A, 2005.

_____, **Movimentos sociais, democracia e educação.** In: SEMERARO, Giovanni (Org.) Democracia e Construção do público no pensamento educacional brasileiro. Rio de Janeiro, 2002.

LIMA, Licínio. **A escola como organização educativa: uma abordagem sociológica.** São Paulo: Coertez, 2001.

LÜCHMANN, L.H.H., Os sentidos e desafios da participação. In **Congresso Brasileiro de Sociologia**, 21. Belo Horizonte, maio e junho de 2005, 16p.

MACHADO, Sílvia Lopes. **Projeto Político-Pedagógico:** significado e perspectiva do trabalho coletivo. Belém: CME/SEMEC, 2001. (Mimeografado).

MACPHERSON, C.B., Cap. 4 Democracia de Equilíbrio In _____ **A Democracia Liberal: origens e evolução.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar, p. 81- 95, 1978.

MEDEIROS, Luciene. **Projetos de gestão democrática e estratégias de Implementação:** a experiência da gestão democrática da SEMEC - Belém na administração petista. Belém, 1997. (mimeografado).

MARTINS, Maria Lúcia Refinetti. **Os desafios da gestão democrática-Belém 1997-2000:desenhando a cidade do terceiro milênio.** São Paulo:Polis, 2000.

MINAYO, M.C.S. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. São Paulo: Hucitee-Abrasco, 1996.

MONLEVAD, João Antonio. **A Importância do Conselho Municipal de Educação na Elaboração, Implantação e Acompanhamento da Execução do Plano Municipal de Educação**. In: **Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação Pro-Conselho**: Caderno de Referência. Brasília: Ministério da Educação, 2005.

MARX, Karl; ENGELS, F. **A Ideologia Alemã**. 6. Ed. São Paulo:Hucitec, 1989.

MARX, Karl. **O Capital crítica da economia**. Tradução de Reginaldo Sant'Anna, São Paulo: DIFEL, v.I e II, 1987.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro setor e a questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social**. 2ª ed., São Paulo, Cortez, 2003.

OESSELMANN, Dirk. **Poder e Participação no Exercício democrático:insistindo no impossível**. Belém: UNAMA,2001.

OLIVEIRA, Ney Cristina Monteiro de. **A Política Educacional no Cotidiano Escolar: um estudo meso-analítico da organização escolar em Belém-PA**. Tese (Doutorado) PUC, São Paulo, 2000.

OLIVEIRA, Francisco de. **Queda da ditadura e democratização no Brasil**. In: SEMERARO, Giovanni, FÁVERO, Osmar. (org.) **Democracia e Construção do Público: no pensamento educacional brasileiro**. Rio de Janeiro: Vozes, 2002.

_____, F. **O surgimento do antivalor: capital, força de trabalho e fundo público**. São Paulo. Novos Estudos CEBRAP. N 22. out, 1998.

_____,F. **A economia política da social-democracia. Dossiê Liberalismo/Neoliberalismo**. Revista USP, coordenadoria de comunicação Social (CCS), n 17, de 1993 p, 136-143.

OLIVEIRA, Heloisa Maria José de. **Controle social e assistência social: o desafio impossível**. Katálisis: revista do Departamento de Serviço Social da UFSC, Florianópolis, n. 4, p. 37-50,abr. 1999.

PARO, Vitor Henrique. **Gestão democrática da escola pública**. São Paulo: Ática, 1997.

_____, **Políticas Públicas & Educação Básica**. São Paulo: Xama, 2001.

PATEMAN, C. **Participação e Teoria Democrática**, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PAZ, Rosângela. Os Conselhos como forma de Gestão das Políticas Públicas. **In: Conselhos Participativos e Escola/** Eveline Algebaile (organizadora). Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

PERONI, Vera. **Política Educacional e Papel do Estado: no Brasil dos anos 1990**. São Paulo: Xamã, 2003.

PETITAT, André. O surgimento dos sistemas escolares estatais: premissas e contradições. In: PETITAT, André. **Produção da escola /produção da sociedade**. Porto Alegre, Artes Médicas, 1994.

POLETO, Ivone. **O papel do Conselho Municipal de Educação na ação do Município**. Dissertação de (Mestrado) - UNB. Brasília, 1982

PERISSINOTO, Renato. Participação e democracia: o caso do conselho municipal de assistência social de Curitiba. In FUKS, Mário (org). **Democracia: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Relumê-Dumará, 2002, p. 211-244.

PUTNAM, R., **Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna**, São Paulo: FGV, 1993.

RAICHELIS, R. **Sistematização: Os Conselhos de Gestão no contexto internacional**. In Carvalho, M.C.A.A & Teixeira, A.C.(orgs.) **Conselhos Gestores de Políticas Públicas**. São Paulo: Publicação Pólis, nº 37, p. 41-46, 2000.

_____, R. **Esfera Pública e Conselho de Assistência Social: caminhos da construção democrática**. São Paulo: Cortez, 2005.

_____, R. **Assistência social e esfera pública: os conselhos no exercício do controle social. Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, Cortez, n. 56, p. 77-96, mar. 1998.

RIBEIRO, Wanderley. **Municipalização: Os Conselhos Municipais de Educação**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

ROMÃO, José Eustáquio. **Sistema municipal de educação: o papel dos conselhos municipais de Educação**. Juiz de Fora, 1999. Mimeo.

SADER, Emir e GENTILI, Pablo (org). **Pós-neoliberalismo – as políticas sociais e o Estado Democrático**. São Paulo: Paz e Terra, 1995.

SADER, Emir. **Para outras democracias**. In: SANTOS, Boaventura de S. (Org). **Democratizando a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, p. 649-679, 2002.

SALOMON, Dêlcio Vieira. **A Maravilhosa Incerteza: Ensaio de metodologia dialética sobre a problematização no ato de pensar, pesquisar e criar**. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

SANTOS, Boaventura de Souza e AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. IN: **Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

SANTOS, Terezinha Fátima Monteiro dos. Autonomia, Participação, Determinações Superiores e Gestão Democrática: construindo um novo cenário na educação. In: **Pesquisa em Educação no Pará/ Ronaldo Araujo de Lima Araújo (organizador)-Belém EDUFPA, 2003**.

SALES, Ivandro da Costa. Os Conselhos Municipais de Educação: desafios da gestão democrática. In: **Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação Pro-Conselho: Caderno de Referencia**. Brasília: Ministério da Educação, 2005.

SEMERARO, Giovanni; FÁVERO, Osmar. **Democracia e construção do público no pensamento educacional brasileiro**. Rio de Janeiro: Vozes, 2002.

SECCO, Linconl. **Gramsci e o Brasil : recepção e difusão de suas idéias**. São Paulo: Cortez, 2002.

SCHERER-WARREN, I. **O caráter dos novos movimentos sociais**. In: SCHERER-WARREN, I.; KRISKE, P. J. (Org.). **Uma revolução no cotidiano?: os novos movimentos sociais na América do Sul**. São Paulo: Brasiliense, 1987.

SCHUMPETER, J. Capítulo 21 - A doutrina clássica da democracia, capítulo 22 – mais uma teoria de democracia. In: **Capitalismo, Socialismo e Democracia**, Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1984, p. 305-366.

SILVA, Ilse Gomes. **Democracia e Participação na “Reforma” do Estado**. São Paulo: Cortez, 2003.

SILVA Júnior, João dos Reis. **Reforma do Estado e da Educação no Brasil de FHC**. São Paulo: Xamã, 2002.

SOUSA, Íris Amaral de. **Escola Cabana: o olhar dos gestores sobre o percurso da política educacional em construção no município de Belém/Pa**. 2004. Dissertação (Mestrado) PUC São Paulo, 2004.

SOARES, José A. & BAVA, Sílvio C. **Os Desafios da Gestão Democrática Municipal**. São Paulo: Cortez, 1998.

SPOSATI, Aldaíza & LOBO, Elza. **Controle Social e Políticas de Saúde**. Rio de Janeiro, Caderno Saúde Pública, v.8, n.4, out/dez, 1992.

TATAGIBA, Luciana. Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil. In. : DAGNINO, Evelina (org.). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo, Paz e Terra, p. 47-103, 2002.

TEIXEIRA, E.C. Sistematização: Efetividade e Eficácia dos Conselhos. In Carvalho, M.C.A.A.; Teixeira, A.C. (orgs.) **Conselhos Gestores de Políticas Públicas**, São Paulo: Publicação Pólis, nº 37, p.92-96, 2000a.

TEIXEIRA, Elenaldo. **Conselhos de políticas Públicas: efetivamente uma nova institucionalidade participativa?** POLIS. N.37 (p.92-119) São Paulo, 2000

TELES, Rosângela Mendonça. **Conselho Municipal de educação: a participação da sociedade civil na gestão do direito à educação**. Dissertação (Mestrado), UFMG, Belo Horizonte, 2003.

TELLES, Vera da Silva. **Sociedade civil e a construção de espaços públicos**. In: Anos 90: Política e sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1993.

_____. **Direitos Sociais: afinal do que se trata?** Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006.

VAINER, Carlos. **Além do Orçamento Participativo – algumas teses sobre governo local e reconfiguração das relações de poder local.** São Paulo. 2000.mimeog.

YIN, Roberto K. **Estudo de Caso: planejamento e métodos.** tradução. Daniel Grassi. Porto Alegre: Bookman, 2005.