

POLÍTICA EDUCACIONAL E PARTICIPAÇÃO POPULAR: um estudo sobre esta relação no Município de Camaragibe - PE

ALEXANDRE VIANA ARAÚJO

POLÍTICA EDUCACIONAL E PARTICIPAÇÃO POPULAR: um estudo sobre esta relação no Município de Camaragibe - PE

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Educação.

Orientadora: Prof^a Dr^a Márcia Angela da Silva Aguiar

RECIFE
2003

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE EDUCAÇÃO
MESTRADO EM EDUCAÇÃO**

**POLÍTICA EDUCACIONAL E PARTICIPAÇÃO POPULAR: um
estudo sobre esta relação no Município de Camaragibe - PE**

Comissão Examinadora:

**1º Examinador/Presidente
Profª Drª Márcia Ângela da Silva Aguiar**

**Prof. Dr. Luiz Fernandes Dourado
2º Examinador**

**Prof. Dr. Ramon de Oliveira
3º Examinador**

Recife, de

de 2003

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho a cinco pessoas maravilhosas que tive o privilégio de ter ao meu lado:

A minha querida mãe **Valdeci**, mulher forte, de muita fibra, raça perseverança e determinação, que, através do seu exemplo, conduziu a minha formação.

A minha querida e inesquecível tia **Olga**, pessoa amorosa, austera, determinada, defensora da história e da cultura pernambucanas, que muito contribuiu para a formação da minha consciência cultural.

A minha querida irmã **Neide**, criatura séria, lutadora e, às vezes, muito brava, que da sua maneira contribuiu efetivamente para a minha formação enquanto homem.

Aos meus “presentes de Deus”, **Matheus Levy e Pedro Estevão**, eternos companheiros que me ensinaram o verdadeiro sentido da palavra amor.

Amo vocês.

AGRADECIMENTOS

O ato de agradecer me traz uma sensação muito boa e bastante prazerosa. Isso porque acredito que nós estamos aqui na terra para poder exercitar a ação da ajuda mútua, o que, na minha compreensão, é uma coisa fabulosa de ser realizada. Para que isso aconteça, é preciso que a gente possa estar disponível para tal, como estiveram as pessoas que me ajudaram durante esta fase de minha vida. Ajuda essa que se materializou através de diversas formas e maneiras: um abraço fraterno; uma ligação telefônica; um empréstimo de um livro; uma ajuda no computador; uma palavra de estímulo; uma palavra de preocupação. Para mim, não importou a forma, o que importou foi a verdadeira ajuda. Tenho clareza que ao listar nomes, corro um grande risco de esquecer alguém, caso isso aconteça, peço-lhe que me perdoe.

Gostaria de iniciar essa tarefa tão gratificante, agradecendo a **Deus, “que é a inteligência suprema, causa primária de todas as coisas”** por tudo o que ele tem feito por mim nesta existência. Tenho absoluta certeza que sem a sua ajuda, eu jamais chegaria aonde cheguei.

AGRADEÇO:

Aos meus familiares: minha mãe, Valdeci; meus irmãos, Valdir, Vaneide, Valdemir; meu cunhado, Zé Carlos; aos meus filhos, Matheus e Pedro; a minha tia Juracy, aos sobrinhos, Angélica, Diego Vinícios, Diogo, Vitor, Luana e Lívia.

Pelo carinho ofertado e pelo apoio oferecido durante todo o curso, obrigado pela presença de vocês em minha vida.

A minha querida companheira Ana Lúcia,

que se tornou minha co-orientadora, me ajudando nos momentos mais difíceis, quando me encontrava no ápice de minhas angústias acadêmicas. Obrigado pelo amor, pelo respeito e pela compreensão, atributos essenciais para que eu possa ficar “*cada vez mais mal acostumado...*”

A minha orientadora Márcia Ângela,

por ter sido, durante todo esse processo, uma verdadeira Mestre na arte de orientar e que, mesmo percebendo todas as minhas limitações acadêmicas, trabalhou comigo na perspectiva de tentar superá-las. Além disso, não mediu esforços para que esse trabalho fosse construído da melhor maneira possível.

Às amigas do curso de Mestrado: Ana Borba, Ilda Sayone, Carla, Terezinha Lucas, Juliana Trevas, Sandra S., Sandra R.Conceição, Alesxandra, Joana, Roberta de Greenville,

pelos momentos riquíssimos de discussão e reflexão coletiva construídos durante todo o curso.

Aos professores do mestrado,

por terem fomentado, durante todo o curso, o germe da inquietação e da curiosidade, elementos fundamentais que contribuíram efetivamente na minha maneira de ver e compreender o campo acadêmico e o próprio mundo.

Aos funcionários do mestrado, Alda, Marcos, Das Neves, Graça e Dejanete.

pelo apoio dado nos momentos mais necessários de minha vida de mestrando.

Aos atores sociais, envolvidos nas entrevistas, durante a pesquisa de campo: Gestores Educacionais, Coordenadores de Conferências, Delegados Usuários em Educação, Delegados Gestores da Educação e Delegados Trabalhadores da Educação,

por terem contribuído da melhor maneira possível, disponibilizando tempo, conhecimentos e paciência durante todo o momento das entrevistas.

Aos novos amigos, que conquistei no mestrado, Swamy e Marcos,

pela construção da *AUP*, que busca, cada vez mais, um novo formato de pensar e viver num mundo melhor. Obrigado pela força, pela assistência e pela amizade.

Às novas amigas, Maria Lúcia e Fatima Angeiras,

que me ajudaram efetivamente na construção e no término deste estudo.

Aos amigos da E. Especial Instituto de Cegos, Maria de Fátima, Amélia, Lucila Isolda, Carmita, Cici, Kaká, Bom Parto, Munique, Lourdinha, Vera, Luciene, Socorro, Rosa,

pela atenção, compreensão, força e paciência durante esse período tão turbulento do curso.

Aos Alunos da E. Especial Instituto de Cegos,

pela compreensão, carinho e afeto ofertados durante esses dois anos e seis meses.

Aos Amigos da Escola Municipal São José,

por terem me apoiado, mesmo distantes, nesse período de minha vida.

Aos amigos da Secretaria Municipal de Educação, Marinalva, Dalva, Rosa, Micheline, Leide, Belinha, Eliane Nascimento,

por terem me socorrido muitas vezes, de diversas formas, com a finalidade de qualificar cada vez mais a minha pesquisa.

À Secretária de Educação do Município de Camaragibe, Edna Garcia,

que não mediu esforços, no sentido de permitir a minha liberação para que eu pudesse me qualificar através deste curso.

Finalizando, aos meus queridos amigos e amigas, Andréia Carla, Angélica Félix, Rômulo, Márcia, Aílton Marcolino, Helena Lemos, Laurecy Dias, Deise França, Mona Lyra, Lívia Tenório, Duda Jorge, Vilde Gomes, Conceição Reis, Fernando Cunha, Ilza, Agostinho Rosas, Marcílio Júnior, César Naval, Vera Anderson, Mônica Antunes, Maria de Fátima R. e Silva, Marinalva, Ana Borba, Ilda Sayone, Ana Cristina, Conceição Batista, Ana Cristina, Mônica Freitas, Júlia, Kátia Ramos, Piauí Roberto, Ozildo Ferreira, Socorro Criaturinha, Joseane, Antônio Muriçoca, Rodrigão, Zélia, Marcos Soares, e outros,

por terem acreditado em mim, pelo auxílio emergencial nas horas mais difíceis e por serem realmente meus verdadeiros amigos.

Grato por tudo!

LISTA DE QUADROS

Quadro 01	- Situação Político-Administrativa do Município no período de 1982 a 2004.....	59
Quadro 02	- Estrutura do Modelo de Gestão Compartilhada	64
Quadro 03	- Níveis e Modalidades de Ensino Ministrados pelas Escolas Localizadas no Município de Camaragibe, Segundo a Dependência Administrativa das Escolas (2000).....	69
Quadro 04	- Temas das Deliberações da 1ª Conferência Municipal de Educação de Camaragibe segundo as Diretrizes Educacionais.....	75
Quadro 05	- Temas das Deliberações da 2ª Conferência Municipal de Educação de Camaragibe Segundo as Diretrizes Educacionais.....	78
Quadro 06	- Número de Delegados Eleitos para a 3ª Conferência Municipal de Educação Segundo a Região Administrativa.....	80
Quadro 07	- Estrutura do Programa de Governo da Frente Popular de Camaragibe.....	86
Quadro 08	- Estrutura Geral do Plano de Desenvolvimento Local de Camaragibe	91
Quadro 09	- Temas das Deliberações da 3ª Conferência Municipal de Educação de Camaragibe.....	95

SUMÁRIO

DEDICATÓRIA	
AGRADECIMENTOS	
LISTA DE QUADROS	
SUMÁRIO	
RESUMO	
ABSTRACT	
INTRODUÇÃO.....	12
CAPÍTULO 1 - O PERCURSO TEÓRICO-METODOLÓGICO.....	16
1.1 - Introdução.....	17
1.2 - Gestão e participação popular no Brasil dos anos 80/90.....	38
1.3 - Mudanças nas políticas públicas e na gestão da educação.....	43
1.4 - Aspectos metodológicos.....	51
CAPÍTULO 2 - GESTÃO E POLÍTICA DA EDUCAÇÃO NO MUNICÍPIO DE CAMARAGIBE.....	56
2.1 - A situação geo-política-administrativa e educacional do município.....	57
2.2 - O modelo de Gestão Municipal: abrindo caminhos para a participação popular.....	63
2.3 - A rede de ensino do município de Camaragibe.....	68
CAPÍTULO 3 - A DEFINIÇÃO DA POLÍTICA EDUCACIONAL E AS CONFERÊNCIAS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO.....	71
3.1 - As Conferências Municipais de Educação: lócus de definição da política educacional.....	72
3.2 - A 1. ^a e a 2. ^a Conferência Municipal de Educação.....	73
3.3 - A 3. ^a Conferência Municipal de Educação: um processo em construção.....	79
CAPÍTULO 4 - A CONCEPÇÃO DE PARTICIPAÇÃO POPULAR DA 3ª COMEC	83
4.1 - O que dizem os documentos.....	84
4.2 - O Programa de Governo da Frente Popular de Camaragibe.....	85
4.3 - O Plano Diretor de Desenvolvimento Local.....	89
4.4 - O Documento de Deliberações da 3ª COMEC.....	94
CAPÍTULO 5 - O PROCESSO DE PARTICIPAÇÃO NA 3ª COMEC	99
5.1 - O que dizem os Delegados	100
5.2 - O que dizem os Gestores.....	116
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	121
ANEXOS	129
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	132

RESUMO

Este trabalho teve como objetivo analisar o processo de participação popular na formulação e materialização da política educacional do município de Camaragibe, no estado de Pernambuco, no período de 1997 a 2001. Partindo-se de uma perspectiva teórica que privilegia as políticas públicas como o “Estado em ação”, buscou-se apreender, numa abordagem histórico-crítica, algumas dimensões da gestão da política educacional e da participação popular, para se investigar o processo de construção da 3ª. Conferência Municipal de Educação – 3ª. COMEC, no contexto das iniciativas do poder local, no período aludido. Com base nas categorias analíticas – democracia e participação - os dados foram levantados através de análise documental e de entrevistas semi-estruturadas com os principais atores envolvidos com esta conferência. Os resultados evidenciaram que o modelo de gestão participativa definido pelo governo municipal proporcionou a intervenção da comunidade na definição dos rumos da política educacional. Conclui-se, então, que as iniciativas para a instauração de processos democráticos na gestão municipal foram pertinentes e que as conferências municipais de educação constituem efetivamente um locus privilegiado de definição e de materialização da política de educação com o respaldo dos principais protagonistas.

PALAVRAS-CHAVE: Política Educacional; Participação Popular; Democratização da Gestão; Gestão da Educação Municipal; Município de Camaragibe.

ABSTRACT

This present work had as objective to analyze the popular participation process in the Educional Politics formulation and materialization in the city of Camaragibe, in the state of Pernambuco, during the period from 1997 to 2001. This study uses a theoretical view that deals with the concept of public politics such as “the State in Action”, in which we tried to understand, in a critical and historical approach, some dimensions in the administration area of the educacional politics and popular participation, with the objective of investigate the building process of the 3rd Conferência Municipal de Educação – 3rd COMED, in the context of the local power attitude during that period. Based on analitic cathegories – democracy and participation – data were investigated through documental analysis and partial-structured interviews which were applied to the main actors involved in the Conference. The results showed that the participative administration model defined by the city Government made possible the community participation in determining the educational politics. We can come to the conclusion that the attitudes to establish democratic process in the city government were positive and the educational conferences are superior *locus* in the Educional Politics formulation and materialization when they have the participation of the main actors.

INTRODUÇÃO

O estudo que ora se apresenta está vinculado à linha de pesquisa Política Educacional, Planejamento e Gestão da Educação, do Programa de Pós-Graduação em Educação, do Centro de Educação, da Universidade Federal de Pernambuco.

Trata-se de uma pesquisa que busca apreender o processo de participação popular na formulação e materialização da política de educação de um município do estado de Pernambuco - o município de Camaragibe.

O interesse pela temática proposta surgiu a partir da observação dos fatos empíricos que apresentavam a gestão municipal, sob a liderança do Partido dos Trabalhadores – PT, autodenominada “democrática e popular”, como sendo fomentadora de espaços onde se constroem as políticas sociais através de instâncias participativas. Nesse contexto, a Participação Popular é apontada como um dos eixos que direcionam as ações da administração municipal.

O nosso interesse na referida temática se aprofundou ao constatar que, contraditoriamente, o modelo de gestão participativa adotado pelo governo municipal correspondia, num primeiro momento, ao que estava sendo proposto como política mais ampla aos estados e municípios pelo Poder Central, cuja

prática gestonária, no período estudado, portava características de um modelo de modernização conservadora (IANNI, 1986, DEBRUN, 1983, AZEVEDO, 2002).

Diante desse quadro, o problema de pesquisa foi sendo definido e, assim, formulado: *como acontece, na prática, a materialização de processos de participação popular na formulação de políticas para a educação municipal ?* Este questionamento se revestia de fundamental importância porque se a resposta fosse positiva, reforçaria o pressuposto de que dadas determinadas condições materiais o povo consegue efetivamente discutir, intervir, construir e definir coletivamente com os gestores os rumos das políticas públicas consideradas essenciais para a melhoria da qualidade de vida.

Nessa direção, o presente estudo focalizou, à luz do debate teórico sobre democracia e participação, a prática da gestão municipal no setor educação, contemplando como campo empírico de pesquisa a 3ª Conferência Municipal de Educação de Camaragibe – 3ª. COMEC, espaço privilegiado de construção da política municipal de educação.

A delimitação do período de investigação decorreu da importância atribuída pelo governo municipal à instituição de espaços propícios à participação da população no processo de formulação e implementação da política educacional.

É oportuno assinalar que neste trabalho *“as políticas de educação foram tratadas na qualidade de componentes do conjunto das políticas públicas de corte social, entendidas como a expressão da ação (ou não ação) social do Estado e que têm como principal referente a máquina governamental, no movimento de regulação do setor educação. Isto sem desconhecer o papel de*

distintos atores ou sujeitos que interagem neste processo (Jobert e Muller, 1987; Azevedo, 1977)".¹

Quanto aos objetivos do estudo, buscou-se apreender como se apresenta o processo de participação popular na formulação e materialização da política educacional no município de Camaragibe, no período de 1997 a 2001.

Os resultados deste estudo estão consubstanciados em cinco capítulos, dispostos na síntese que segue.

No capítulo 1 - *O Percurso Teórico Metodológico* - registramos o caminho seguido na busca de explicitação do problema de pesquisa, salientando a sua pertinência no quadro da educação do município de Camaragibe. Focalizamos a discussão sobre o processo de formulação e implementação das políticas públicas de educação tomando as categorias analíticas principais do trabalho - Democracia e Participação. Apresentamos, em seguida, a abordagem metodológica e os procedimentos de investigação.

No capítulo 2 - *Gestão e Política da Educação no Município de Camaragibe* - , situamos os aspectos geo-político-administrativos do município, bem como delineamos o perfil educacional, destacando os principais eixos da gestão da educação .

No capítulo 3 - *A Definição da Política Educacional e as Conferências Municipais de Educação* - , problematizamos o espaço das Conferências como locus de definição da política educacional e, nos debruçamos especialmente sobre a 3ª Conferência Municipal de Educação de Camaragibe – 3ª. COMEC

¹ Conferir AZEVEDO & AGUIAR (2001:73).

em busca de entender o seu processo de construção e sua influência nos rumos da educação municipal.

No capítulo 4 - *Concepção de Participação Popular na 3ª COMEC* - procuramos evidenciar, na análise dos principais documentos de política educacional, os fios condutores da gestão municipal. Foi determinante na escolha dos documentos oficiais, o fato de apresentarem de forma mais concreta as intenções governamentais no que tange aos processos participativos. Nesse sentido, foram compreendidos como “ diretrizes de políticas” que expressavam os significados dos projetos políticos dos governos do período. Nessa mesma direção, buscou-se apreender nos documentos que consubstanciavam as deliberações das conferências municipais de educação, em especial, o da 3ª. Conferência Municipal de Educação de Camaragibe, as visões e os significados atribuídos pelos protagonistas aos processos participativos, no contexto da gestão municipal.

No capítulo 5 - *O Processo de Participação na 3ª COMEC* – vamos desvelando os significados atribuídos pelos diversos atores à participação, bem como as formas e as condições em que os processos participativos ocorrem durante a 3ª COMEC.

Nas *Considerações Finais* tecemos nossas observações sobre os achados no contexto investigado e apresentamos uma contribuição para o avanço da discussão acadêmica e para a consolidação das práticas participativas no campo da gestão municipal da educação.

CAPÍTULO 1 - O PERCURSO TEÓRICO-METODOLÓGICO

1.1 - Introdução

Este capítulo tem como objetivo principal apresentar as orientações teórico-metodológicas que balizaram a pesquisa. Contemplam-se, inicialmente, alguns aspectos do debate atual sobre a democracia, em especial, no que tange à democracia liberal e à democracia participativa, com vistas a estabelecer os pilares de nossa argumentação ao longo deste trabalho.

Em seguida, problematiza-se a categoria de participação considerando-se sua relação com a democracia, tendo em vista a vinculação desses conceitos com o nosso objeto. Com estas ferramentas analíticas, voltamos o olhar para as mudanças ocorridas no padrão de gestão das políticas públicas, em especial da política educacional² nas décadas de 80 e 90, no Brasil, buscando situar a gestão participativa no quadro da educação municipal.

Buscamos com tais referências teóricas iluminar a análise empírica da realidade pesquisada. Por último, detalhamos os caminhos metodológicos – estratégias e procedimentos - percorridos no presente estudo.

Afinal de contas, o que é Democracia?

A democracia constitui uma categoria chave quando se pretende analisar a participação da população no processo decisório de uma dada sociedade.

² “ A política educacional definida como ‘ policy’- programa de ação – é um fenômeno que se produz no contexto das relações de poder expressa na ‘ politics’- política no sentido da dominação – e, portanto, no contexto das relações sociais que plasman as assimetrias, a exclusão e as desigualdades que se configuram na sociedade...” AZEVEDO (2001).

Suas raízes históricas estão assentadas desde a Antigüidade, o que nos leva a procurar situá-la no debate atual. Para tanto, nos apoiamos em vários autores que têm propiciado uma fértil e produtiva discussão em torno de diversos aspectos relacionados à democracia. SAMERARO (2002:214) nos mostra que

“de acordo com a época e os grupos no poder, a democracia e os conceitos que a acompanham (igualdade, poder do povo, liberdade, república, cidadania, participação, eleições, representação etc.) vieram assumindo interpretações diferentes.”

Percebemos, assim, que as definições de democracia trazem em seu bojo sentidos e significados que representam concepções/visões de mundo e de sociedade diferenciadas.

Na Antigüidade, a referência mais significativa de Democracia estava presente na sociedade grega. Os gregos tinham a cidade - a *pólis* - como o espaço único por excelência da vida social, ou seja,

“o ambiente de caráter sagrado, que lhes permitia levar em comum uma vida mais rica de significados, em total independência de outros grupos humanos da mesma natureza” (Ibidem:89).

Constituía, de acordo com CIAVATTA (2002),

“o agrupamento ideal de seres humanos” desde que – é importante a distinção – fossem gregos e não bárbaros, fossem homens livres e não escravos, fossem homens e não mulheres” (p. 89).

Fica claro, então, que na Democracia Grega nem todos as pessoas eram considerados cidadãos. Portanto, não eram detentores dos mesmos direitos e nem gozavam da mesma situação dos demais. Caracterizava-se como uma organização de classes sociais, em que estavam presentes senhores e escravos, nativos e estrangeiros, que lhe dava sustentação.

A Democracia é hoje visualizada como um modelo mais avançado presente nas formas de governo, em nível mundial, dado esse que se diferencia

de tempos anteriores. Nesse sentido, referindo-se ao debate sobre liberalismo e democracia, Coutinho (2002) destaca que

“Houve época na história, como veremos logo mais, nas quais o liberalismo apresentava-se francamente contra a democracia, ou seja, apresentava-se como alternativa à democracia. No século XX, sobretudo a partir dos anos 1930, o liberalismo assume a democracia e passa a defendê-la, mas reduzindo-a e minimizando-a, empobrecendo suas determinações, concebendo-a de modo claramente redutivo” (p. 11-12).

Afirma, ainda, que, no século XVIII, surge o famoso pensador político Jean-Jacques Rousseau *“que fez não só uma crítica da sociedade existente e elabora uma proposta de sociedade alternativa, profundamente democrática, radical, e popular (o que ele fez em o Contrato Social), mas também indica os limites ideológicos contidos no liberalismo (como se pode ver no Discurso Sobre a Desigualdade)”* (Coutinho 2002:12-13). Essa posição em defesa de uma sociedade alternativa, juntamente com as críticas feitas à sociedade da época, fizeram com que Rousseau passasse a ser visto até os dias atuais como um dos pensadores que primeiro vislumbrou um outro modelo de sociedade numa perspectiva democrática.

Coutinho expressa a preocupação que se deve ter no momento de usar o termo democracia, ao avaliar uma teoria ou uma dada situação, ou seja, se está sendo democrática ou não. Tal problemática é acentuada ao se considerar a sua inserção no debate sobre o impacto da globalização neoliberal nas sociedades semiperiféricas³. Nessa linha, nos adverte SEMERARO (Ibidem),

“...hoje, embora exista uma linguagem parecida, há visões conflitivas de democracia e de público entre partidos, organizações da sociedade civil, movimentos sociais e culturais, não apenas em um mundo que aprofunda divisões entre países centrais e periféricos, mas no interior de uma mesma nação e de um mesmo setor social. Portanto, em um sistema que se globaliza rapidamente uniformizando culturas, embaralhando signos e amalgamando discursos, se fez cada vez mais necessária uma apurada análise conceitual conectando-a ao

³ Como adverte SANTOS (2002: 11) *“ ao contrário do que o termo globalização superficialmente conota, estamos perante processos de mudança altamente contraditórios e desiguais, variáveis na sua intensidade e até na sua direção.”*

contexto histórico e às forças dominantes que determinam o nosso horizonte de compreensão” (p. 214).

É necessário, por conseguinte, saber de que concepção de democracia está se falando. Aceitando-se tal pressuposto, considera-se necessário apresentar neste trabalho os conceitos de democracia que permeiam o debate em nossa sociedade, particularmente, no que diz respeito às políticas governamentais para que assim possamos ter clareza dos projetos e objetivos que fazem parte do arcabouço dos distintos modelos.

Vários autores, como BOBBIO (1986), COUTINHO (2002) e BENEVIDES (2002), trazem contribuições e perspectivas diferenciadas nessa discussão, em especial, a respeito do que venha a ser processo democrático.

Na visão de BOBBIO, a democracia, é, antes de tudo, um método de governo.⁴ Para este autor, o regime democrático engloba *“um conjunto de regras de procedimento para a formação de decisões coletivas, em que está prevista e facilitada a participação mais ampla possível dos interessados”* (p.12).

Nessa perspectiva, em um regime democrático tem que existir um conjunto de regras/normas pré-estabelecidas pelos atores envolvidos para que possa haver o máximo de justiça em relação à garantia de direitos de todos.

A regra que fundamenta a democracia

“...é a regra da maioria, ou seja, a regra à base da qual são consideradas decisões coletivas - e, portanto, vinculatórias para todo o grupo - as decisões aprovadas ao menos pela maioria daqueles a quem compete tomar a decisão” (Bobbio 1986:19).

Este autor aponta, ainda, três condições fundamentais para se definir minimamente a democracia: a primeira é atribuir a um elevado número de cidadãos o direito de participar direta ou indiretamente da tomada de decisões coletivas; a segunda se refere à existência de regras de procedimentos; e por fim, a terceira diz respeito à necessidade de que aqueles que vão participar do

⁴ Conferir a apresentação de Marco Aurélio Nogueira *in*: Bobbio, N. *O futuro da democracia – uma defesa das regras do jogo*.RJ, Paz e Terra, 1986.

processo decisório sejam colocados diante de alternativas reais e postos em condições de poder escolher entre uma e outra, ou seja, possam usufruir o seu direito de liberdade.

BOBBIO (Ibidem:20) destaca que *“aos chamados a decidir sejam garantidos os assim denominados direitos de liberdade, de opinião, de expressão das próprias opiniões, de reunião, de associação etc...”*⁵ Nesse sentido, entendemos ser dever de todo governo que tem como bandeira de luta a implantação e manutenção do processo democrático a garantia do direito às liberdades civis, que se expressam mediante vários mecanismos, tais, como, a imprensa, as reuniões de grupos ou associações, mobilizações, e, principalmente, pelo instrumento da crítica.

Essa concepção de democracia apresentada, entre outros pensadores⁶, por BOBBIO, contudo, é considerada por alguns autores como uma visão liberal de democracia. Para COUTINHO (2002), essa forma de

“democracia passa a ser, assim, o cumprimento de algumas regras do jogo, sendo a principal delas a existência de eleições periódicas, nas quais o povo (de resto, sem muita consciência do que está fazendo) escolhe entre elites” (p.19).

A crítica feita por Coutinho atinge a própria concepção de democracia apresentada pelo economista liberal Joseph A Schumpeter. Segundo COUTINHO (2002: 19), *“Schumpeter é um dos primeiros pensadores liberais a valorizar positivamente a expressão “democracia”, mas tentando minimizá-la e pô-la a serviço da conservação da ordem existente. Assim como Mosca, Schumpeter diz o seguinte: “não se formam maiorias, a política é feita por elites; o povo, aliás, não consegue juntar razão e interesse, é incapaz de avaliar racionalmente aquilo que interessa efetivamente.”*

⁵ BOBBIO afirma ainda que *“... seja qual for o fundamento filosófico destes direitos, eles são o pressuposto necessário para o correto funcionamento dos próprios mecanismos predominantemente procedimentais que caracterizam um regime democrático. As normas constitucionais que atribuem esses direitos não são exatamente regras do jogo: são regras preliminares que permitem o desenrolar do jogo”* (Ibidem p.20).

Nesse sentido, entende Coutinho que as eleições teriam o papel de selecionar os quadros da elite para, através de um processo legal, fazer sua recondução ao poder. Afirmar ainda que essa redução da concepção de democracia se inicia com Schumpeter, e tem prosseguimento com alguns pensadores liberais do século XX, inclusive Norberto Bobbio (Ibidem).

SAMERARO (2002) também apresenta sua discordância com relação a visão de democracia de Bobbio, notadamente quando este afirma que “a democracia só encontrou sua viabilidade no liberalismo.” Enfatiza que

“de fato, no embate com concepções populares e socializadoras, a democracia liberal se afirmou praticamente como “contrato” de indivíduos singularmente considerados que se acordam em torno de uma “convivência” juridicamente regulada e garantida por um poder artificialmente estabelecido ao qual se confere o “monopólio do uso legítimo da força física” (Weber apud Sameraro, 200:214).

Na sua compreensão, a perspectiva liberal tenta reduzir a democracia ao simples ato de votar em eleições garantidas por lei. O autor vai mais além quando critica a democracia liberal nos seus aspectos básicos afirmando que

“ao esvaziar a democracia do conteúdo social e público, o povo é reduzido a multidão, o Estado-nação à empresa, o cidadão transformado em consumidor, a política em espetáculo, os partidos em agências de marketing eleitoral, as associações em nichos de interesses localizados, o sujeito disperso na “solidão do cidadão global”. Não sendo princípio organizador da sociedade, a política é desqualificada e as instituições públicas cobertas de descrédito (p. 218-219).

Desta forma, o autor situa os limites presentes na democracia liberal que reduzem o espaço dos cidadãos priorizando a relação de mercado.

Por outro lado, COUTINHO e BENEVIDES defendem uma concepção diferenciada de democracia em contraposição à visão de BOBBIO.

Para COUTINHO (2002:17), concordando com o filósofo marxista Georg Lukács, a democracia tem que ser entendida como *um processo e não como um estado*. Por isso, se deve trabalhar para o processo de democratização, que

⁶ Coutinho se contrapõe a pensadores que considera liberais como Joseph A. Schumpeter, Edmund Burke, Giovanni Sartori, Robert Dahal, entre outros.

se expressa em essência no crescimento da socialização da participação pública. Dessa forma, o conceito de democracia passa a ser compreendido num sentido ampliado em que estão envolvidas duas dimensões fundamentais para sua sustentação, uma dimensão social e outra dimensão econômica, sendo primordial a igualdade política e econômica. Para este autor:

“... a democratização só se realiza plenamente na medida em que combina a socialização da participação política com a socialização do poder, o que significa que a plena realização da democracia implica a superação da ordem social capitalista, da apropriação privada não só dos meios de produção mas também do poder de Estado, com a conseqüente construção de uma nova ordem social, de uma ordem social socialista. De uma ordem onde não haja apenas a socialização dos meios de produção mas também a socialização do poder” (p.17).

Desta forma, acredita que a verdadeira Democracia só se fará presente quando for superada a ordem social capitalista que é regida pelo conjunto de princípios liberais e que faz com que o cidadão seja cada vez mais considerado um consumidor imerso numa grande sociedade de mercado. Em sua ótica, a nova ordem socialista será responsável primordialmente por socializar os meios de produção e também o poder.

Uma outra contribuição que traz uma visão ampliada do que seja democracia é apresentada por BENEVIDES (2002:72), ao assinalar que

“Democracia é o regime político da soberania popular, porém com respeito integral aos direitos humanos. A fonte do poder está no povo que é, radicalmente (radical no sentido de raízes), o titular da soberania e que deve exercê-la - seja através de seus representante , seja através de formas diretas de participação nos processos decisórios.”

Seu conceito de democracia se distancia do apresentado por BOBBIO por incorporar os direitos humanos como expressão da democracia política com a democracia social. Esta autora reconhece que a democracia política foi herdada do liberalismo com as liberdades individuais e públicas que constituem o fundamento dos direitos civis. Já a democracia social é fruto de lutas sociais com

a consolidação de valores de igualdade e da solidariedade somadas ao valor da liberdade.

A autora enfatiza ainda que

“ a democracia social decorre justamente do respeito integral aos direitos humanos, que não se restringem aos direitos civis e à liberdade individuais, mas englobam os direitos econômicas sociais e culturais” (p.73)

Desta forma, BENEVIDES entende que a Democracia deve ser vista não só como a instância política, mas também como uma instância social constituída por direitos que são fundamentais para a construção da cidadania.

Essas discussões evidenciam a existência de perspectivas diferenciadas de sociedade e de visão de mundo.

Esse debate, que perpassa o campo das Ciências Sociais e Humanas⁷, tem desdobramentos nos Estados democráticos modernos com o embate entre os defensores da democracia representativa e da democracia direta, conceitos estes que serão discutidos no tópico seguinte.

Da Democracia Representativa à Democracia Direta

De fato, o debate em torno da democracia e sua efetivação na sociedade contemporânea tem levado a uma discussão que aponta para uma bipolarização entre a *democracia representativa* e a *democracia direta*.

De acordo com BOBBIO,

“a expressão ‘democracia representativa’ significa genericamente que as deliberações coletivas, isto é, as deliberações que dizem respeito à coletividade inteira, são tomadas não diretamente por aqueles que dela fazem parte mas por pessoas eleitas para esta finalidade” (p. 44).

Isto se efetiva, por exemplo, dentro de um Estado representativo, no qual as principais decisões políticas são tomadas por representantes eleitos, seja no parlamento, ou no próprio executivo. Todavia, nos alerta este autor que

“não existe nenhum Estado representativo em que o princípio da representação concentre-se apenas no parlamento: os estados que hoje nos habituamos a chamar de representativos são representativos porque o princípio da representação está estendido também a numerosas outras sedes onde se tomam deliberações coletivas...” (p.44)

Este autor afirma que existe, nos últimos anos, uma maior exigência pelos modelos democráticos e que a democracia representativa é vista como uma instância da democracia a ser superada pela democracia direta, o que seria ideal de acordo com a concepção de alguns segmentos. Para este, é necessário que se faça uma análise mais aprofundada sobre como se apresentam estes modelos de democracia dentro das sociedades modernas cada vez mais complexas.

Contribuindo para a reflexão sobre a democracia, COMPARATO (1989) critica o modelo da democracia representativa principalmente quando o Estado utiliza um fetiche em torno deste tipo de democracia. Para este autor

“... o Estado não é democrático tão só porque os agentes públicos mais importantes são eleitos pelo povo. A idéia de democracia representativa é uma falácia, quando o mecanismo eleitoral não conduz a uma superação do rígido poder oligárquico” (p. 126).

Isso porque o simples ato de votar e eleger representantes que irão atuar diretamente no executivo, ou legislativo representa uma ação mínima por parte da população que muitas vezes é enganada como se essa ação fosse a coisa mais importante que um cidadão pudesse fazer no exercício da sua cidadania.

Para CIAVATTA (2002), a democracia representativa constitui

“um conjunto de regras de procedimentos para a elaboração de decisões coletivas”. Estas regras implicam na existência dos atores principais do jogo político, os partidos, e privilegiam um certo tipo de ação, as eleições periódicas, pelas quais são escolhidos aqueles que chegariam ao poder e canalizariam as demandas da cidadania ” (p.91).

⁷ Como observa SANTOS (Ibid) “ Entramos num período de grande incerteza teórica, caracterizado pela subteorização dos fenômenos emergentes e pela obsolescência das teorias existentes”.

A autora destaca que nesta definição existe um caráter formal necessário, porém insuficiente. O caráter formal é necessário porque no Estado de Direito (representativo ou não) tem que existir um “sistema de regras que controle e regule a arbitrariedade do poder” e que lhe proporcione flexibilidade para adaptações a novas situações caso seja necessário. Mas é insuficiente por não compreender todo o processo político que se constrói dentro das práticas sociais concretas e que um conjunto de regras é insuficiente para tal. CIAVATTA afirma que

“se as estratégias de decisão política não ultrapassarem os mecanismos formais da participação pelo voto e de eleição de representantes, e não incorporarem as demandas reais do conjunto dos cidadãos, o jogo democrático se converte num mero formalismo” (2002:91).

E, desse modo, o sistema democrático representativo não consegue se aproximar das demandas e anseios presentes no seio da população que se encontra distanciada da tomada de decisão por parte dos seus representantes.

Quanto ao conceito de *democracia direta*, no sentido estrito, significa que a pessoa que participa deste processo não utiliza representantes nem intermediários, ou seja, as deliberações são assumidas diretamente pelos agentes envolvidos nos momentos de decisões. Para BOBBIO (1986), o sistema de democracia direta é muito difícil de ser implantado numa sociedade tão complexa e com tantas diversidades geográficas e populacionais. Isto porque

“os institutos de democracia direta no sentido próprio da palavra são dois: a assembléia dos cidadãos deliberantes sem intermediários e o referendium. Nenhum sistema como o é o de um estado moderno pode funcionar apenas com um ou com outro, e nem mesmo com ambos conjuntamente” (p. 52-53).

O autor aponta o instituto de representação substituível como mais próximo da democracia direta, pois a ligação entre o delegado e o corpo eleitoral permanece, ou seja, não é cortada. Considerando que a representação por mandato constitui uma ligação intermediária entre a democracia direta e a

democracia representativa, BOBBIO propõe um sistema de democracia integral, pois, pode conter as duas formas de democracia

"cada uma delas em conformidade com as diversas situações e as diversas exigências, e isto porque são perfeitamente compatíveis entre si posto que apropriadas a diversas situações e as diversas exigências" (p. 52)

Desse modo, poderia haver uma articulação direta entre estes modelos de democracia posto que a democracia representativa apresentaria um formato diferente do existente, passando a ter representantes substituíveis.

Admitindo a democracia na perspectiva integral, reconhece que o processo de democratização nos Estados foi ampliado, e que uma das características de uma sociedade que se expande politicamente é a exigência e o exercício efetivo de novas formas de participação. Para ele, o fluxo do poder tem duas direções: é descendente, quando sai do alto para baixo, e é ascendente, quando o processo é contrário, ou seja, vai de baixo para cima. Considera como exemplo do primeiro caso os estados modernos com o poder burocrático, e, no segundo caso, o poder político, que é exercido em todos os níveis e em nome e por conta do indivíduo enquanto cidadão,

"o processo de democratização, ou seja, o processo de expansão do poder ascendente, está se estendendo da esfera das relações políticas, das relações nas quais o indivíduo é considerado em seu papel de cidadão, para a esfera das relações sociais, onde o indivíduo é considerado na variedade de seus status e de seus papéis específico" (p.54).

Ou seja, a partir do momento em que o poder começa a ter seu fluxo modificado se dá de forma paulatina a passagem da democracia política em seu sentido restrito - onde era quase exclusividade deste poder - para a democracia numa perspectiva mais ampla que é a democracia social. BOBBIO afirma que

"o que acontece hoje quanto ao desenvolvimento da democracia não pode ser interpretado como a afirmação de um novo tipo de democracia, mas deve ser entendido como a ocupação, pelas formas ainda tradicionais de democracia, como é a democracia representativa, de novos espaços, isto é, de espaços até agora dominados por organizações de tipo hierárquico ou burocrática" (p. 55).

Esta mudança de direção é vista como uma verdadeira reviravolta no desenvolvimento das instituições democráticas que BOBBIO sintetiza na seguinte fórmula: “*da democratização do estado à democratização da sociedade*” (p.55). Dentro deste contexto, o desenvolvimento da democracia em determinado país não pode ser medido em função do sufrágio universal. Enfatiza tal aspecto quando diz que

"hoje, se se quer apontar um índice de desenvolvimento democrático este não pode mais ser o número de pessoas que têm o direito de votar, mas o número de instâncias (diversas daquelas políticas) nas quais se exerce o direito de voto; sintética mas eficazmente: para dar um juízo sobre o estado da democracia num dado país o critério não deve mais ser o de "quem" vota, mas o do "onde" se vota (e fique claro que aqui entendo o "votar" como o ato típico e mais comum de participar, mas não pretendo de forma alguma limitar a participação ao voto" (1986:56).

Isto significa que, ao ampliar a participação dos indivíduos nas várias instâncias participativas, as instituições democráticas e, em especial, a democracia da sociedade, ficam cada vez mais fortalecidas, pois começa a se fortalecerem os indivíduos enquanto cidadãos, o que vai se refletir diretamente na democracia representativa. É por isso, que segundo COMPARATO (1989:126), *" Soberano é o povo, não apenas periodicamente, quando os cidadãos se deslocam para manifestar o seu voto, mas também e sobretudo quando eles exercem diretamente funções públicas no interesse coletivo."* Esta é, portanto, a maior preocupação que deve ter o estado que realmente quer construir uma sociedade não só democrática, mas principalmente participativa.

Aliás, a participação tem sido uma das categorias mais enfatizadas pelo poder público nos últimos tempos, independente da vertente política a que se vinculam os dirigentes. De maneira geral, todos se declaram governos participativos, o que nos impele a adentrar na discussão do conceito de participação, que será feito a seguir.

De qual participação estamos falando?

Concordando com a concepção apresentada pelos autores que apontam a democratização da sociedade como o requisito fundamental para a verdadeira forma de participação cidadina, conceituemos o termo *Participação* para ampliar a compreensão a respeito dos processos políticos que demandam a participação popular.

Inicialmente, indaga-se: o que vem a ser *participação*? WOLFE e STIEFFEL (apud JACOBI 1996:16) definem *participação* como “os esforços organizados para incrementar o controle sobre os recursos e as instituições reguladoras em situações sociais dadas, por partes de grupos e movimentos dos até então excluídos de tal controle”. Isto pressupõe, de acordo com este autor, três requisitos básicos: o primeiro, a existência de grupos sociais antagônicos deixando em aberto possibilidades e alternativas; o segundo, a efetiva vontade política de viabilizar a sua prática e, finalmente, o terceiro, que considera a *participação* não como uma dinâmica polemizada, mas como dois pólos em processos (p.25).

JACOBI ainda chama a atenção para o fato de que

“a participação, na perspectiva de um novo partilhar do processo decisório, pode ser visto como um encontro entre categorias sociais, classes, grupos de interesse, incluindo uma ampla gama de interações” (p.25).

Nessa perspectiva, pode-se constatar muitas vezes a “natureza não-participativa das instituições hegemônicas”, como também, as possibilidades de transformação das estruturas de poder.

Debatendo esse conceito, PARO (1992:259) afirma que

“quando falamos em participação da comunidade, estamos preocupados com a participação na tomada de decisões. Isto não elimina, obviamente, a participação na execução; mas também não tem essa como um fim, mas sim como meio, quando necessário, para participação propriamente dita, entendida esta como partilha do poder”.

Nessa mesma direção, situa-se FERREIRA (1999:11) ao considerar que participar “*significa estar inserido nos processos sociais de forma efetiva e coletiva opinando e decidindo sobre o planejamento e execução*”. Nessa ótica, a participação não está circunscrita somente à execução de ações pré-estabelecidas, mas supõe o envolvimento na construção das ações e isso é essencial para que possa realmente acontecer a participação de forma qualificada. Desse modo, o cidadão para participar deve estar inserido no processo em construção, exercendo funções /ações que são essenciais e que fazem parte da verdadeira ação participativa.

Segundo esta autora, a *participação* tem na sua caracterização alguns níveis que vão desde a informação rápida e clara, passando sobre a opinião das questões e sobre formas de resolvê-las, ampliando essa discussão no campo coletivo até a operacionalização do que foi decidido em que os envolvidos devem sentir-se co-responsáveis por todo o processo construído.

Outro autor que contribui para o debate sobre a participação é BORDENAVE (1994). Para ele, existem duas questões que são chaves quando se discute a participação num grupo ou numa organização social: “*qual é o grau de controle dos membros sobre as decisões e quão importantes são as decisões de que se pode participar*” (p.31). Essas questões são fundamentais para que se perceba o verdadeiro grau e nível de participação da população envolvida durante o processo de participação.

BORDENAVE (1994) apresenta uma escala onde estão postos sete graus possíveis de serem alcançados através da participação numa determinada organização: informação/reação; consulta facultativa; consulta obrigatória; elaboração/recomendação; co-gestão; delegação e auto-gestão.

Nesta escala o menor grau de participação é o de informação, pois são informadas as decisões já tomadas previamente pelos superiores. Neste nível pode acontecer, em alguns casos, a reação dos membros ao receber as

informações, podendo a decisão ser revista ou não. Na consulta facultativa, as instâncias superiores podem, se desejar e, quando desejar, consultar os subordinados. Já no caso da consulta obrigatória os subordinados são consultados em determinadas ocasiões, mesmo que a decisão final pertença a uma instância superior. A elaboração/recomendação aparece como um grau mais avançado de participação, pois os subordinados constroem propostas e indicam medidas que podem ser aceitas ou não, contudo existe a obrigação por parte dos superiores de justificar a decisão. A co-gestão situa-se num grau superior, pois a administração da organização é compartilhada via instâncias de co-decisão e através de colegiados que são formas usadas para tomada de decisões. A delegação aparece com um grau de participação ainda mais elevado, pois os administrados têm autonomia para agir em determinadas áreas, com o poder de decidir. Segundo o autor *“para que haja delegação real, os delegados devem possuir completa autoridade, sem precisar consultar seus superiores para tomarem as decisões”* (1994:32).

O último grau de participação é a autogestão, onde existe uma verdadeira autonomia nas ações do grupo, pois eles escolhem seus objetivos, optam pela forma e determinam o controle, sem interferência de superiores externos. Nesse grau de participação, deixa de existir a diferença entre administradores e administrados, isso porque acontece a auto-administração.

BORDENAVE percebe a participação como uma necessidade básica do ser humano, que precisa ser aprendida. Para ele, existem forças que atuam diretamente na dinâmica da participação:

“ A participação é uma habilidade que se aprende e se aperfeiçoa. Isto é, as diversas forças e operações que constituem a dinâmica da participação devem ser compreendidas e dominadas pelas pessoas” (p. 4).

Dessa forma, o autor apresenta algumas medidas fundamentais para que as pessoas tenham um certo domínio e uma própria compreensão sobre a

participação. Entre algumas medidas apresentadas pelo autor, a informação⁸ e o diálogo surgem como peças fundamentais para se conseguir conquistar esse intento. Assim,

“A participação é mais genuína e produtiva quando o grupo se conhece bem a si mesmo e se mantém bem informado sobre o que acontece dentro e fora de si. A qualidade da participação fundamenta-se na informação veraz e oportuna” (p.50).

Percebemos que o autor, ao falar da importância da informação para a participação, a coloca como um elo de ligação entre as pessoas que participam e também como um instrumento necessário no ato de participar.

O diálogo é outro elemento que aparece como uma força primordial. Isso porque o ato de dialogar implica um exercício permanente da atividade democrática:

“A maior força para a participação é o diálogo. Diálogo, aliás, não significa somente conversa. Significa se colocar no lugar do outro para compreender seu ponto de vista; respeitar a opinião alheia; aceitar a vitória da maioria; pôr em comum as experiências vividas, sejam boas ou ruins; partilhar a informação disponível; tolerar longas discussões para chegar a um consenso satisfatório para todos” (p.50).

Dessa forma, o ato de dialogar implica em um exercício permanente de aprendizado constante onde se estabelece como referência máxima a tolerância e o respeito das partes envolvidas.

É importante destacar que BORDENAVE (1994) percebe a participação como um processo educativo que acontece independente do motivo pelo qual se está participando ou mesmo a instância em que se esteja vivenciando a prática participativa:

“Neste sentido, a participação social e política é a luta das classes populares para que as classes dirigentes cumpram seu dever. Ao mesmo tempo, a participação nestas lutas pelas estradas, escolas, postos de saúde etc. serve para fortalecer a consciência de classe preparando o povo para passar a lutar

⁸ Para o autor “a participação democrática se baseia em canais institucionais. Em primeiro lugar, de informações ; não há participação popular sem informação qualitativamente pertinente e quantitativamente abundante sobre os problemas, os planos e os recursos públicos. Em segundo lugar, canais de consulta. Em terceiro lugar, canais de reivindicação e de protesto” (Bordenave 1994:68).

por transformações mais drásticas das estruturas sociais” (p.56).

Nessa ótica, a participação vai além de uma função instrumental onde o povo busca benefícios para sua comunidade e adquire, através do papel educativo da participação, subsídios para sua formação enquanto cidadão. Dessa forma, o autor aponta como uma das ferramentas operativas⁹ para a participação real a educação para a participação. Segundo este autor

“ela pode ser aprendida e aperfeiçoada pela prática e a reflexão. A qualidade da participação se eleva quando as pessoas aprendem a conhecer sua realidade ; a refletir; a superar contradições reais ou aparentes; a identificar premissas subjacentes; a antecipar conseqüências; a entender novos significados das palavras; a distinguir efeitos de causas, observações de inferências e fatos de julgamentos. A qualidade da participação aumenta também quando as pessoas aprendem a manejar conflitos; clarificar sentimentos e comportamentos; tolerar divergências; respeitar opiniões; adiar gratificações “ (p.73).

Nos anos 90, o debate sobre a participação foi retomado e tem sido enfocada por vários estudiosos, em particular, tendo como referência aquele período, década em que as práticas participativas com perspectivas inovadoras se institucionalizaram mais no Brasil. Uma das explicações para essa institucionalização encontra-se na ascensão ao governo dos partidos que se autoneciam como portadores de perspectivas “democráticas e populares”, cujos programas priorizam a construção coletiva de políticas públicas. Essa construção, contudo, como ocorre nos processos participativos, não se efetiva de forma harmônica, existindo diferenças que dizem respeito, sobretudo, à

⁹ O autor aponta ainda a importância de se distinguir entre a participação simbólica - processo pelo qual os integrantes de um grupo têm influência mínima nas decisões e nas operações, são iludidos e pensam que exercem o poder de decisão e a participação real, em que os integrantes têm influência direta em todos os processos de decisões na vida institucional. Segundo BORDENAVE (1994), para que a participação real possa se concretizar se faz necessário certas ferramentas operativas , *“isto é, de certos processos através dos quais o grupo realiza sua ação transformadora sobre seu ambiente e sobre seus próprios membros”*(p. 64). O mesmo apresenta como ferramentas operativas cinco pontos que em sua visão são essenciais para que se possa realizar a participação real. São eles: o conhecimento da realidade, a organização, a comunicação, a educação para a cidadania e a escolha dos instrumentos.

própria concepção do que seria participação e às formas de participação que são múltiplas e dinâmicas.

O que se enfatiza, no presente estudo, é que a participação nos processos políticos requer um nível de envolvimento dos atores em todas as instâncias. Neste sentido, PATEMAN (apud JACOBI, 1986:15) apresenta três níveis de participação que ajudam a entender melhor tais processos. A primeira é chamada de *pseudo-participação*, representada por uma determinada situação em que os segmentos são submetidos pelas autoridades à consulta, pensam que estão realmente decidindo sobre a mesma, porém, a decisão já está *a priori* tomada. A segunda, denominada de *participação parcial*, acontece em uma situação em que duas ou mais partes estão envolvidas e interagindo mutuamente no processo de tomada de decisão, só que o momento decisório fica de fato com uma das partes. O último nível é a *participação total*, em que todos os envolvidos no processo de discussão têm poderes iguais na decisão final.

Um elemento fundamental no processo participativo está relacionado com a motivação dos atores envolvidos, que perpassa os objetivos comuns dos indivíduos e se amplia a partir dos interesses coletivos. Para JACOBI (1996:18) quando se fala de participação dos cidadãos

“deve-se enfatizar uma forma de intervenção na vida pública com uma motivação social concreta que se exerce de forma direta, baseada num certo nível de institucionalização das relações Estado/Sociedade”.

Destacam-se, ainda, as contradições relacionadas ao conceito de participação tanto em relação ao poder político, como também, no que concerne à própria amplitude conceitual do termo. JACOBI (1996) exemplifica demonstrando a falta de clareza em torno das definições entre Participação Cidadina, Participação Social, Participação Comunitária e Participação Popular.

A noção de Participação Cidadina está permeada pela concepção de partilhar as possibilidades e alternativas criadas pelo poder público, enquanto portadoras de interesses sociais, partindo das dimensões sociais e políticas. Desse modo, esta modalidade de participação é a expressão de interesses sociais coletivos, embora, difusos, sendo um complemento à democracia participativa.

TELLES (apud Jacobi, 1996:26) caracteriza a participação cidadina

“como práticas dos movimentos organizados e entidades civis ou simplesmente cidadãos mobilizados realizam através de fóruns e espaços públicos múltiplos e diferenciados, nos quais direito e demanda coletivas são apresentados como questões a serem incluídas na agenda pública.”

Dentre as formas de Participação Cidadina, encontram-se aquelas que se reportam à criação de novos canais e mecanismos de relações entre a sociedade civil e a esfera pública. Com essa compreensão, CUNILL (apud Jacobi, 1996:22) afirma ser possível estabelecer determinados padrões de participação de acordo com critérios de ordem metodológica, levando-se em conta os componentes territoriais de representatividade e os condicionantes socioinstitucionais. Tendo como base esta classificação, é possível distinguir as diferenças entre as modalidades *consultiva*, *resolutiva* e *fiscalizadora executiva*.

A modalidade consultiva é aquela que não interfere de forma direta no processo de decisão, podendo acontecer na fase de planejamento como na fase de definição e implantação das políticas públicas. No que se refere às modalidades *resolutiva* e *fiscalizadora*, ambas intervêm diretamente no processo decisório, ou seja, no modo de operar da administração pública. Elas se diferenciam porque a modalidade resolutiva implica dividir o poder de decisão sobre os processos de gestão e formulação de políticas. Já a fiscalizadora, pressupõe envolver os atores sociais no controle das ações administrativas, podendo intervir em ações corretivas e/ou reorientadoras da gestão pública.

Ao refletirmos sobre a participação popular¹⁰ na construção da política pública, se faz necessário avançar além da questão propriamente conceitual para se ter mais clareza com relação à complexidade desses processos. Como vimos anteriormente, a participação popular constitui uma das alternativas criadas pelos governos com características participativas para envolver a população de modo direto na tomada de decisões.

Demo (1993), ao analisar a participação, destaca que a mesma é obtida a partir de muita luta e tem que ser vista como uma verdadeira conquista por parte da população. Para este autor, participação

“é conquista para significar que é um processo, no sentido legítimo do termo: infindável, em constante vir-a-ser, sempre se fazendo. Assim, participação é em essência autopromoção¹¹ e existe enquanto conquista processual. Não existe participação suficiente, nem acabada. Participação que se imagina completa, nisto mesmo começa a regredir (p.18).

Desta forma, para que o cidadão tenha espaços de participação é necessário que ele lute pelo mesmo, e busque permanentemente exercer o seu direito participativo e também não se sinta satisfeito com os espaços conquistados, pois deve buscar sempre novos espaços.

DEMO ressalta que a participação,

“Não pode ser entendida como dádiva, porque não seria produto de conquista, nem realizaria o fenômeno fundamental da autopromoção; seria de todos os modos uma participação tutelada e vigente na medida das boas graças do doador, que delimita o espaço permitido. Não pode ser entendida como concessão, porque não é fenômeno residual ou secundário da política social, mas um dos seus eixos fundamentais; seria apenas um expediente para obnubilar o caráter de conquista, ou de esconder, no lado dos dominantes, a necessidades de ceder. Não pode ser entendida com algo preexistente, porque o espaço

¹⁰ Jacobi chama atenção para o fato de que , “ desde os anos 1960, a noção de participação popular está associada ao debate internacional sobre o desenvolvimento”, mas perdeu esse espaço nos anos 80, ao lado das visões de desenvolvimento baseados nos princípios de justiça social e bem-estar humano” . Afirma que no início dos anos 90 “ o tema volta a adquirir atualidade, trazendo à tona as contradições entre tutela e autonomia, e entre as exigências da economia de mercado e as aspirações de justiça social” (p.24).

¹¹ Participação deveria levar ao fenômeno da autopromoção. Entendemos por autopromoção a característica de uma política social centrada nos próprios interessados, que passam a autogerir ou pelo menos a co-gerir a satisfação de suas necessidades, com vistas a superar a situação assistencialista de carência de ajuda. Em política social, não se promove ninguém propriamente, caso não chegue a autopromover-se (DEMO 1993:67).

de participação não cai do céu por descuido, nem é o passo primeiro” (p.18).

Estudos demonstram que o cidadão, em geral, tem que buscar o seu espaço de participação mesmo que em determinados governos esta oportunidade seja negada, o que contraditoriamente poderá vir a ser um estímulo para a luta pela participação. Por outro lado,

“é preciso entender que participação que dá certo, traz problemas. Pois este é o seu sentido. Não se ocupa espaço de poder, sem tirá-lo de alguém. O que acarreta riscos, próprios do negócio” (p.2).

Demo reconhece dois objetivos essenciais na participação: um seria o controle do poder que passa a ser compartilhado pelos vários segmentos da sociedade; e, o outro, seria a cultura democrática

“que significa democracia como cultura de um povo, ou seja, como marca característica de sua organização e sobrevivência. Passaria a ser algo tão vital, como o oxigênio para a vida” (p.78-79).

Outro aspecto ressaltado por este autor é que a participação tem que ser vista como um processo que se faz contínuo, inacabado e com bastante luta pelas conquistas:

“Trata-se de um processo histórico infundável, que faz da participação um processo de conquista de si mesma. Não existe participação suficiente ou acabada. Não existe como dívida ou com espaço preexistente. Existe somente na medida de sua própria conquista” (p.13).

Para o autor, o Estado é visto como espaço estratégico de luta democrática, sendo uma instância instrumental da própria sociedade. Dessa forma, se faz necessário vencer alguns desafios presentes no eixo político da política social do próprio Estado. O primeiro desafio será como motivar a organização dos cidadãos de forma que se torne uma sociedade marcada pela constituição democrática. O segundo desafio é fazer com que os cidadãos passem de objeto de manipulação para ser sujeito do seu próprio caminho; o terceiro desafio será a instauração do Estado de direito; o quarto, a garantia

através da institucionalização do controle do poder de baixo para cima, desta forma, o Estado deve servir à sociedade e não o contrário; o quinto desafio será a garantia de um nível mínimo de direitos iguais e, por fim, o sexto desafio será a consolidação da cidadania organizada, com competência e estratégia democrática de defesa dos interesses.

Partindo-se deste quadro conceitual, pode-se analisar o nível de participação popular em uma realidade concreta. É o que se discute a seguir ao examinar as bases da gestão e participação popular no Brasil nos anos 80/90.

1.2 - Gestão e participação popular no Brasil dos anos 80/90

Segundo AZEVEDO (1997:5) *“o conceito de política pública implica considerar os recursos de poder que operam na sua definição e que têm nas instituições do Estado, sobretudo na máquina governamental, o seu principal referente”*. Esta autora ressalta, ainda, que as políticas públicas *“são construções informadas pelos valores, símbolos, normas, enfim, pelas representações sociais que integram o universo cultural e simbólico de uma determinada realidade”* (p.5-6). Tal perspectiva ganha uma visibilidade ímpar quando se examinam as experiências de gestão cuja tônica é a participação popular.

A participação popular se apresenta como um novo formato de construção de política pública, a partir dos anos 80, no Brasil, e, tem sido realçada, principalmente, nos discursos e propagandas dos governantes de forma geral, independente do campo ideológico em que estejam situados. A participação popular nos governos conservadores e nos progressistas é destacada e enfatizada, pressupondo-se que o povo participa tanto na formulação como no gerenciamento das políticas públicas.

Nesse sentido, podemos destacar mudanças significativas em relação à gestão pública e ao envolvimento de movimentos populares em sua construção, decorrentes de um processo gradual que foi se forjando desde os anos 80. Como sabemos, a redemocratização do país foi marcada por luta e pressão dos movimentos sociais, como nos mostram os estudos de CURY(2002), GOHN, (1994), SAMERARO (2002), dentre outros.

SAMERARO (2002), destaca a presença do movimento popular na luta pela redemocratização. Para ele, dos anos 60 até os dias de hoje, percebe-se um crescimento no nível de mobilização popular, o que forja um aprendizado para a reivindicação de direitos sociais e também a própria organização da sociedade civil. Isso se dá independente do regime, quer seja autoritário, aberto ou disfarçado, as lutas do movimento sociais foram fundamentais para conquistas que levou ao processo de democracia em todo o país:

“Em seu conjunto, as surpreendentes e criativas lutas populares brasileiras constituem uma história interligada, formam uma narrativa unitária construída por uma pluralidade de sujeitos que, mesmo na precariedade e nas ambigüidades, revelam as linhas de um projeto de democracia fundada não apenas nos direitos civis e políticos, mas principalmente nas reivindicações sociais e na vontade de instituir o autogoverno popular, em parte, já vivenciado em diversas práticas associativas que nada têm a ver com os fantasmas de um “macrossujeito” ou de sistemas monopolíticos obsessivamente combatidos pelos pós-moderno” (SAMERARO, 2002:220) .

Outro aspecto destacado pelo autor, com relação aos movimentos sociais, é que existe uma diferença significativa entre os anos 60-70 para aqueles que surgiram nas décadas de 80-90. Uma das razões dessa diferenciação pode ser atribuída ao nível de complexidade da sociedade nas últimas décadas. Mesmo assim, os movimentos sociais de 60-70, através do movimento estudantil, do sindicalismo rural, da luta pela educação popular, da presença da Teologia da Libertação e das Comunidades Eclesiais de Bases, tiveram um papel marcante, pois, serviram de alicerce para o fortalecimento da democracia no Brasil. Vale ressaltar, que muito embora os objetivos dos movimentos dos anos 60 e 70

sejam distintos dos anos 80 e 90, eles fazem parte do processo histórico de lutas dos movimentos sociais que vêm se organizando dentro da sociedade brasileira¹².

Autores como OLIVEIRA (1999) e CIAVATTA (2002) apontam a necessidade de se analisar o processo de redemocratização do país a partir de uma visão ampliada, em que tal processo deverá ser percebido não só como um processo de abertura instaurado pelo regime autoritário, mas, sobretudo, como iniciativa das forças sociais que lutaram e pressionaram para a instituição da democracia no Brasil. Como destaca CIAVATTA

“Essa visão unilateral obscurece a compreensão do Estado em sentido amplo e a existência das forças sociais em presença que pressionaram a abertura do processo de redemocratização do país, reivindicando a satisfação de suas necessidades básicas, cobrando mais empregos, melhores salários, terra para trabalhar saneamento e moradia, transporte, posto de saúde, creches, educação, eleições diretas em todos os níveis e o coroamento da transição para uma democracia não apenas representativa, mas participativa pela superação das condições de extrema desigualdade social vigente no país” (2002:94).

Aliás, esta mesma autora destaca que, na passagem do regime ditatorial para o regime democrático, os analistas apontam o processo de transição¹³ como um dos mais longos que se conhece

“Se tomarmos como marco o “fechamento” efetivo do sistema em 1968 e o processo de “abertura” anunciado pelo Governo a partir de 1978, tivemos até 1988, processos da mesma duração, dez anos cada um, um tempo tão longo que demanda reflexão sobre a forma específica com que a transitoriedade se apresentou” (p.88).

Apesar do processo de abertura política no Brasil ter sido longo, caracterizando-se por uma transição *“lenta, gradual e segura”*, diversos setores, por não aceitarem a natureza e o ritmo deste processo, passaram a pressionar o governo de modo que a passagem do regime autoritário para o sistema representativo viesse a acontecer de forma mais rápida, tendo como meta as

¹² Sobre o assunto consultar Scherer-Warren & Krischke (1987), Gohn (1997), Calderón & Chaia (2002), entre outros.

conquistas democráticas e sociais que pleiteavam e defendiam. LEHER (2002) aponta que muitos dos movimentos sociais dos anos 80 buscaram se organizar de forma autônoma recusando a transição por cima edificada pela Nova República. Isto porque estes movimentos viam a democracia como um valor historicamente determinado. O autor destaca como exemplos entidades como a Associação Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior - Andes, os sindicatos de metalúrgicos do ABC paulista, a Central Única dos Trabalhadores - CUT e o Partido dos Trabalhadores - PT. Estas entidades e movimentos lutaram contra o Colégio Eleitoral e por Eleições Diretas, pela Anistia e por uma Constituição exclusiva e soberana, além de combaterem os acordos com o Fundo Monetário Internacional - FMI e os arrochos salariais. Durante este período foi construída e afirmada a perspectiva classista e autônoma destas entidades.

Diferentemente da década anterior, a luta dos movimentos sociais nos anos 90 passou a ter um caráter diferenciado. Ocorreu de forma mais pulverizada, com os trabalhadores lutando para a ampliação da própria democracia e para a participação direta na construção das políticas públicas. Além disso, os trabalhadores passaram também a lutar pela defesa dos direitos sociais conquistados, contra o desemprego e o processo de privatização que vai se instaurar em decorrência da implantação das reformas orientadas pelo ideário neoliberal. Para LEHER, durante a década de 90,

“a combinação de tensões provenientes da esfera econômica – a crise estrutural do capitalismo – e da esfera política, a Queda do Muro de Berlim, engendrou uma formulação ideológica dominante em que velhos elementos do senso comum insistem em ecoar: o neoliberalismo e a ideologia da globalização” (p: 188-189).

Desta forma, os movimentos sociais organizados tiveram que enfrentar uma luta difícil tendo em vista a pressão do mercado e a interferência direta dos

¹³ Sobre o assunto consultar MOISÉS & ALBUQUERQUE (1989).

agentes externos como o Banco Mundial e o FMI, nas políticas internas dos diversos países. Tais pressões vão se expressar através das reformas econômicas e sociais que são empreendidas pelos governos, nas décadas de 80 e 90, em especial da América Latina. No Brasil, as reformas, de cunho liberalizante, refletem a subordinação do país aos ditames do espaço capitalista internacional, que aponta para o movimento de acumulação em escala global¹⁴.

O processo das reformas¹⁵ iniciou-se na gestão do então presidente Fernando Collor de Melo e teve suas ações intensificadas durante o primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso. Tinha por justificativa a necessidade de fortalecer o Estado Social-Liberal. Nesse sentido as reformas apresentam como princípios basilares a desburocratização, a descentralização, a transparência, a *accountability*, a ética, o profissionalismo, a competitividade e o enfoque no cidadão cliente (BRASIL. MARE:1995).

Em relação às políticas sociais, é objetivo da reforma

“transferir, do poder central para as demais esferas administrativas, as responsabilidades, com a oferta de serviços públicos concernentes, justificando-se que esse é um dos meios de garantir a modernização gerencial e o enxugamento das estruturas burocráticas” (SANTOS, 2002:35).

Com isso, espera-se que o Estado deixe de atuar diretamente em funções da educação, saúde e de assistência social

“descentralizando-os para as esferas de poder local, ou contratando os serviços de organizações públicas não estatais e entidades privadas, para realizá-las” (AZEVEDO e FERREIRA et al, 1998).

Dentro do contexto da reforma educacional brasileira (AGUIAR, 1996), ressalta-se a implantação dos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs), que envolve todos os níveis de ensino, numa nítida ação centralizadora, pautada na idéia de homogeneização. Segue a mesma lógica, a política nacional de

¹⁴ Vide, entre outros CHENAIS (1996), FIORI (1995)

¹⁵ Sobre o assunto, consultar PEREIRA (1999).

avaliação representada pelo SAEB (Sistema de Avaliação da Educação Básica), ENEM (Exame Nacional do Ensino Médio), o Exame Nacional de Cursos (o Provão), como a forma privilegiada para, a partir do poder central, estabelecer uma avaliação do desempenho de todo o sistema de educação (AZEVEDO: 2001).

Compreender este panorama das duas últimas décadas é relevante para se dimensionar a participação dos movimentos sociais na construção da democracia e no processo de mudanças das políticas públicas e da gestão educacional no Brasil.

1.3 - Mudanças nas políticas públicas e na gestão da educação

No que se refere ao setor educacional, as reformas iniciaram-se também no primeiro governo FHC e trazem uma direta articulação com as agências internacionais que pensam a educação em nível mundial na concepção neoliberal (SILVA JR., 2002). As reformas visam, através da educação, melhorar as economias nacionais e têm buscado fortalecer os vínculos entre a escolarização, o trabalho, a produtividade, os serviços e o mercado (BALL, 1998).

Trazem, assim, entre as características comuns, a busca de um melhor desempenho dos sistemas de ensino, que se dá por via do processo de escolarização que inclui o desenvolvimento de competências e de habilidades ligadas diretamente ao trabalho. Ainda, aparecem, no estabelecimento de controles sobre os conteúdos curriculares e de processos centralizados e homogêneos de avaliação das aprendizagens e, a introdução de teorias e técnicas na gestão da educação que são utilizadas pelas empresas (Ibid).

Destacamos, nesse contexto, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, promulgada em 1996, que estabelece que a educação infantil, o ensino fundamental e a educação de jovens e adultos são níveis e modalidades

de ensino que devem ser oferecidos pelos municípios. E, ainda, a presença de programas que visam implementar a descentralização/ municipalização dos vários níveis de ensino. São eles: o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF, e o Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE, estes programas induzem à municipalização porque as redes públicas de ensino e suas escolas recebem recursos dos mesmos de acordo com a quantidade de alunos matriculados anualmente (ALVES: 2000).

Como havíamos destacado anteriormente todo esse conjunto de reformas presente no Estado brasileiro e, em especial, no sistema educacional tem como um dos objetivos principais adequá-los aos preceitos do modelo de Estado liberal. De acordo com HELD (*apud* TORRES 1985:109)

“A idéia do estado liberal centra-se na noção de poder pública separado, ao mesmo tempo, tanto do governado quanto do governante, e que constitui a suprema autoridade política dentro de limites precisos.”

Nesta forma de intervenção, o governo passa a ter o papel de mediador interferindo em situações consideradas estratégicas. Segundo TORRES (1995: 114) *“os governos neoliberais propõem noções de mercados abertos e tratados de livre comércio, redução do setor público e diminuição do intervencionismo estatal na economia e na regulação do mercado.”*

Seguindo esta mesma premissa, este modelo de governo propõe a diminuição da participação financeira do Estado no fornecimento de serviços sociais que incluem educação, saúde, pensões e aposentadorias, transportes públicos, habitação popular etc... Desse modo, deixa que este papel seja transferido ao setor privado, cumprindo, assim, as determinações decorrentes dos ajustes estruturais. Para Torres (1995:114), *“o ajuste estrutural define-se como um conjunto de programas e políticas recomendadas pelo Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional e outras organizações financeiras”*. É nesse

contexto que são implementadas as ações dos governos municipais e que tentam instaurar novos padrões de condução das políticas públicas, contemplando a participação popular.

Em relação a essas mudanças nas políticas públicas e na gestão da educação (ROSAR & OLIVEIRA 2002) compartilhamos a mesma inquietação apresentada por GRIESSE (2002:191) quando considera que *“fortalecer a vida pública e os canais de democracia é o desafio mais atual e urgente da organização política brasileira”*.

A autora destaca esse papel ao perceber que ainda hoje existem estruturas não democráticas, herança de regimes passados, com a presença de uma elite que controla uma grande parte da vida pública e que participa da construção da política pública como também está presente na própria gestão da educação.

Apesar desse constrangimento, percebemos que ocorreram mudanças significativas com a ascensão de partidos democráticos populares que constroem ou tentam desenvolver práticas gestionárias, tendo como cerne a participação da população mediante a instituição de mecanismos diversificados tais como conselhos, conferências e formas similares de aglutinação. Com essa perspectiva democrática, vários governos municipais e estaduais têm procurado conduzir a gestão da educação através de criação de conselhos escolares e também instituindo a eleição direta para a direção das unidades escolares¹⁶.

Para GRIESSE (p.191)

“Ao longo dos últimos anos, o Brasil deu um enorme salto em termos de democratização, saindo de um regime militar para construir uma democracia participativa. Os grupos sociais conseguiram, por meio de muita discussão e luta política, uma Constituição que valida os direitos civis da população e especialmente dos grupos menos favorecidos, baseando sua discussão no conceito de “direito humano”.

¹⁶ DOURADO, L. F. & COSTA, M. *Escolha de dirigentes escolares no Brasil: relatório final de pesquisa*. Brasília: ANPAE, 1998.

De modo geral, cabe reiterar que os movimentos sociais sempre estiveram presentes de forma direta ou indireta nos momentos em que o país esteve mobilizado em função de objetivos de mudanças, a exemplo do movimento *O Petróleo é Nosso*, da luta pela redemocratização do país, e em prol da nova Constituinte em 1987. Devido às pressões e intervenções organizadas pelos movimentos sociais, a própria Constituição Federal de 1988 apresenta mudanças e avanços relevantes para a reconfiguração das políticas sociais e das políticas públicas de maneira geral.

Diversos autores destacam que a nova Carta dá margem para uma outra forma de construir a política pública com ênfase na participação de diversos segmentos sociais. Isso se expressa já no art. 1º, no parágrafo único que diz que *“Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta constituição”*. Segundo CURY (2002:158) *“É preciso notar que a Constituição de 1988 fez uma escolha por um regime normativo e político, plural e descentralizado onde se cruzam novos mecanismos de participação social com um modelo jurídico institucional cooperativo que amplia o número de sujeitos políticos capazes de tomar decisões.”* O autor considera ainda que houve uma ampliação da autonomia para os governos estaduais e municipais, o que possibilita formas diversificadas de construir as políticas sociais e públicas.

Esse aspecto da Constituição Federal é ressaltado também por BENEVIDES, ao afirmar que

“o que temos nesta Constituição, lindamente expressa no seu artigo 1º, é que todo poder vem do povo e por ele será exercido diretamente, ou por meio dos seus representantes eleitos na forma da lei” (2002:76).

Desta forma, a lei maior que rege o país possibilita a população participar de forma direta na construção da política pública. Para BENEVIDES (Ibidem),

“ é a novidade desse promissor advérbio “diretamente” que mudou, com o reconhecimento jurídico, a nossa capacidade

para implantarmos formas concretas de soberania popular, como o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular legislativa.”

Essa inovação presente na Carta Magna abre espaço para que exista um envolvimento maior por parte dos cidadãos nos processos políticos que exigem tomada de decisão. Ressaltamos ainda que os governos estaduais e municipais passaram a ter uma maior autonomia desde a Constituição, ficando assim com uma certa possibilidade de inovar e construir de forma diferenciada e participativa suas políticas, muito embora a ausência de um pacto federativo¹⁷ mais justo dificulte a efetivação de ações governamentais de interesse da população. Tal circunstância, contudo, abre amplas possibilidades no sentido de motivar um maior interesse da parte dos cidadãos nos espaços que envolvem tomada de decisão.

Atualmente percebemos várias modificações no cenário nacional quando nos referimos à forma como as gestões constroem e implementam as políticas públicas.

DUARTE analisa que dos anos 80 até os dias atuais

“cresce o número de Estados e prefeituras onde partidos representativos de setores populares assumem o poder executivo. Independentemente do mérito das administrações desenvolvidas, esses partidos introduzem novas bases sociais para a negociação política, dificultando a simples reedição de velhos acordos. Trazem, também, a formulação de novos programas que produzem inversões significativas no padrão histórico de proteção social construído nos períodos autoritário” (2001:248).

Segundo esta autora, os programas administrados por governos locais se articulam com a extensão dos programas sociais, possibilitando rotinas administrativas de maior domínio público, proporcionando a adesão e fiscalização por parte dos cidadãos.

Essa inovação em termo de construção das políticas públicas proporcionando espaços para que a população possa participar é vista também

¹⁷ Vide o artigo “Relações federativas nas políticas sociais” de ARRETCHE, Martha in: Educação & Sociedade, Campinas, n. 80, 2002.

por CURY (2002), ao assinalar que diversos municípios têm iniciado e levado adiante projetos e propostas de governo que valorizam a participação dos cidadãos desde as questões relacionadas aos recursos empregados até a construção de conselhos de controle social e fiscal. Para o autor, tais iniciativas “*caminham no sentido de articular a legitimidade da democracia representativa com a ânsia de participação traduzida em mecanismo de democracia direta*” (p.157).

Deste modo, visualizamos a existência de formas diferenciadas de construção da política pública e da gestão da educação no país. É necessário, contudo, ressaltar que ainda permanecem modelos de gestão da educação e de política pública sem nenhuma inovação, reproduzindo as estruturas e gestão de décadas passadas, ou por que não dizer, os moldes do antigo regime militar. Por outro lado, verifica-se a existência de processos inovadores de construção da política pública e da gestão da educação, como pode ser observado em diversos municípios e estados que atribuem importância à construção coletiva dessas políticas¹⁸.

Nesse sentido, existe a intenção dos poderes constituídos de incentivar a população para que participe de forma efetiva e compromissada da definição dessas políticas através de espaços específicos como conferências, fóruns, e seminários. Nesses espaços, os gestores têm procurado avaliar as ações desenvolvidas e apontam suas dificuldades, enquanto a população dá a sua contribuição, através de críticas e reivindicações se criando, assim, compromissos mútuos entre os atores envolvidos no processo.

Destacamos ainda que um dos canais essenciais criados para o estreitamento dos elos entre a população e os governos, de forma geral, se configura em formas de conselhos. Estes podem ser criados através da força da

¹⁸ Vide, por exemplo, as diversas experiências de orçamento participativo existentes no Brasil in: AVRITZER & NAVARRO (2003).

lei, ou seja, mediante imposição legal como também por iniciativa própria dos estados e municípios . Dentre os diversos conselhos que estão intimamente articulados com as instâncias governamentais, destacamos os conselhos vinculados às áreas de educação, de saúde, de segurança, de assistência social, de esportes, da criança e do adolescente, da merenda escolar, do FUNDEF. Para CURY (2002:159) “ *os conselhos representam um embrião de democracia participativa e são um potencial enorme de democratização do Estado pela socialização da política*”. Com a institucionalização dos Conselhos, emerge uma forma diferenciada de gerir a coisa pública caracterizada pelo incentivo à população para participar com responsabilidade e de forma direta da construção da política pública.

Destaca-se que nesta “costura”, formada pelas instâncias governamentais e os próprios Conselhos, pode-se visualizar o papel exercido pela população. É ela quem dá vida e dinamicidade a todo o processo. Conforme CURY:

“os cidadãos querem mais do que serem executores de políticas, querem ser ouvidos e ter presença em arenas públicas de elaboração e nos momentos de tomada de decisão. Trata-se de democratizar a própria democracia” (2002:172).

Fica clara, assim, a complexidade das categorias democracia e participação popular. A participação popular para ser favorecida em qualquer gestão requer medidas que estão ligadas diretamente à descentralização e à democratização do poder público. Esse novo formato já começa a se fazer presente na maneira como diversos municípios e estados estruturam a gestão e direcionam a política pública. Dessa constatação emergiram os questionamentos que nortearam o nosso estudo sobre a participação popular na formulação e operacionalização da política da rede de ensino de Camaragibe e que podem ser assim sintetizados: *como acontece na prática o processo de participação popular na formulação de políticas para a educação municipal ? A 3ª Conferência Municipal de Educação* que se concretizou como uma das formas de materialização da política educacional da Cidade de Camaragibe constitui o

espaço empírico privilegiado para respondermos a essa questão, o que se fará percorrendo os caminhos metodológicos assinalados a seguir.

1.4 - Aspectos metodológicos

Concordamos com COUTINHO (2002) ao conceber a democracia de forma processual, participativa, e, como forma de socialização das políticas públicas. Ao aceitar esta conceituação, entendemos que a participação é peça fundamental para que de fato se concretize uma gestão governamental de caráter democrático. Nesse sentido, encontramos também em PARO (1992), FERREIRA (1999), TELLES (1999), DEMO (1993) e JACOBI (1994) um suporte teórico-analítico importante que nos permitiu traçar o caminho metodológico para apreender a complexidade dos processos participativos e dos atores em presença em uma dada realidade empírica.

Como nos mostra Minayo, a metodologia é

“o caminho e o instrumento próprio de abordagem da realidade. Neste sentido a metodologia ocupa lugar central no interior das teorias sociais, pois ela faz parte intrínseca da visão social de mundo veiculada na teoria” (1998:22).

Para compreender a articulação entre democracia e participação na formulação da política educacional, temos que nos voltar para o exame de experiências concretas que vêm sendo construídas nos vários governos municipais e estaduais que buscam formular suas políticas apoiando-se em pressupostos da democracia direta mediante a participação dos próprios cidadãos. Essa construção se dá pela instauração de canais de participação que possibilitam à população se organizar e contribuir de forma efetiva, a exemplo dos seminários, conferências, fóruns, dentre outros.

O essencial a verificar é se o poder público cria espaços para que a população possa participar de forma efetiva na construção da política educacional. E, se nesses espaços, a população tem assegurado o direito de fazer as proposições e também a votar naquilo que acreditam, por outro lado, espera-se que os governos, de forma geral, venham a acatar as deliberações construídas, para que de fato possa existir uma real participação do cidadão.

Com efeito, a participação popular constitui uma categoria chave para se compreender o processo de formação da cidadania, tendo em vista representar efetivamente a oportunidade para diversos atores sociais contribuírem de maneira direta, efetiva e qualitativa na formação das políticas públicas nas diversas áreas, seja, educação, segurança, saúde, habitação etc. É vista como uma peça necessária para gerar oportunidades e ampliar os direitos de cidadania.

Nos anos 90, no Brasil, diversas experiências de gestão participativa¹⁹, consideradas exitosas, nos planos estadual e municipal, foram forjadas por governos que defendem a democracia e a participação como estratégias fundamentais para uma melhoria da qualidade de vida da população.

Essas experiências, em geral, se configuram como formas de resistência, e, em contraposição ao modelo hegemônico presente na sociedade capitalista no qual são valorizadas a competitividade, as disputas individuais e ações que contribuem para a exclusão da grande parcela da população.

Para investigar como ocorre esse processo complexo e contraditório dentro de um mesmo contexto sóciopolítico, procuramos desenvolver este estudo através de uma abordagem qualitativa, que segundo Bogdan e Biklen citado por Ludke e André (1986:11) *“envolve a obtenção de dados descritivos, obtidos no contato direto do pesquisador com a situação estudada, enfatiza mais o processo do que o produto e se preocupa em retratar a perspectiva dos participantes.”*

Caracteriza-se, assim, esta pesquisa como um estudo de caso, que, de acordo com TRIVIÑOS (1990:133) *“é uma categoria de pesquisa cujo objeto é uma unidade que se analisa aprofundadamente.”* O estudo de caso se diferencia por se constituir numa unidade dentro de um sistema mais amplo e mais complexo. Nesse sentido, buscamos identificar elementos específicos, distintos e

singulares na situação em estudo. A categoria Participação Popular constituiu a unidade central ou o foco principal deste estudo que privilegia para análise a materialização de uma determinada política no espaço educacional.

Como aporte metodológico, procuramos nos aproximar do método dialético que se *“propõe penetrar no mundo dos fenômenos através de sua ação recíproca, da contradição inerente ao fenômeno e da mudança dialética que ocorre na natureza e na sociedade”* (FERREIRA, 1998:100). Este método entende a realidade social como uma totalidade, que é categoria essencial para se aproximar do dado de realidade, como afirma KOSIK (1976: 35-36):

“Na realidade, totalidade não significa todos os fatos. Totalidade significa: realidade com um todo estruturado, dialético, no qual um fato qualquer (classe de fatos ou conjunto de fatos) pode vir a ser racionalmente compreendido. (...) Os fatos são conhecimentos da realidade se são compreendidos como fatos de um todo dialético – isto é, se não são átomos imutáveis e indemonstráveis, de cuja reunião a realidade saia construída – se são entendidos como partes estruturais do todo”

Tendo como balizador o referencial teórico-metodológico aqui esboçado, buscamos analisar o processo de participação popular na formulação e materialização da política educacional no município de Camaragibe, no período de 1997 a 2001.

Para tanto, algumas etapas foram seguidas. Inicialmente, para delimitar o objeto de estudo e para construir o nosso referencial teórico, fizemos uma pesquisa bibliográfica, nas bibliotecas (em anais, revistas, periódicos, etc.) e por via da *internet*. Nesse momento, realizamos uma revisão bibliográfica com o objetivo de aprofundar os conceitos presentes neste estudo: Democracia e Participação Popular.

No segundo momento, utilizamos como técnica para coleta de dados a entrevista *“que se desenrola a partir de um esquema básico, porém não aplicado rigidamente, permitindo que o entrevistador faça as necessárias adaptações”*

¹⁹ Vide WITTMANN & GRACINDO (2001).

(LUDKE, 1996:34). Com isso, colhemos informações e conceitos básicos que permitiram ampliar o debate teórico. Especificamente trabalhamos com a entrevista semi-estruturada, na perspectiva que “*o informante alcance a liberdade e espontaneidade necessários, enriquecendo a investigação*” (TRIVINOS, 1990:146). Para essas entrevistas, elaboramos um roteiro que serve como um guia, para se chegar ao objetivo pretendido. As entrevistas foram dirigidas aos gestores, técnicos e delegados que estiveram envolvidos nas Conferências Municipais de Educação de Camaragibe - COMEC’.

Os atores sociais entrevistados (18) foram: a diretora de ensino do município, os dois coordenadores e os delegados representantes dos três segmentos presentes na 3ª Conferência Municipal de Educação de Camaragibe. São eles: delegados usuários em educação, delegado gestor educacional e delegado trabalhador em educação. Nesta etapa do trabalho, buscamos: reconstruir o processo de formulação das COMEC’s, identificando como se dá a participação dos atores envolvidos; e quais os mecanismos de incorporação dos diversos segmentos sociais organizados na gestão da educação municipal.

Além das entrevistas, foi feita a análise dos seguintes documentos: *Programa de Governo da Frente Popular de Camaragibe*, *Plano Diretor de Desenvolvimento Local* e o *Documento de Deliberações da 3ª Conferência Municipal de Educação – 3ª.COMEC*. Foram utilizados esses procedimentos com a finalidade de identificarmos os elementos constitutivos de uma política que evidencie a participação popular.

Analisamos o material colhido no campo com atenção às advertências de MINAYO (1998) que aponta três grandes obstáculos encontrados no processo investigativo. O primeiro, é o que BOURDIEU chama de “ilusão da transparência”; o segundo é o que leva o pesquisador a sucumbir à magia dos métodos e das técnicas; e, o terceiro é a dificuldade de se juntar teorias e conceitos muito abstratos com os dados recolhidos no campo. Para MINAYO,

uma análise do material colhido busca atingir três objetivos: a ultrapassagem da incerteza, o enriquecimento da leitura e a integração das descobertas.

Com a finalidade de compreender a política educacional do governo municipal, nesse período, fizemos uma análise contextualizada dos documentos, utilizando alguns procedimentos recomendados por BARDIN (apud em MINAYO 1998:199), ao tratar da Análise de Conteúdo, entendida como

“um conjunto de técnicas de análise de comunicação visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção destas mensagens”.

Dessa forma, buscamos, através da análise dos documentos e das entrevistas realizadas com os diversos atores sociais envolvidos com as Conferências Municipais de Camaragibe, notadamente a 3ª edição da Conferência, a obtenção de elementos fundamentais para desvelar os meandros da política educacional no município.

A seguir, analisa-se, numa perspectiva histórico-crítica, a experiência de gestão da educação participativa no município de Camaragibe-PE, considerando o quadro mais geral das reformas educacionais e sua vinculação com a reforma do Estado. Em seguida, apresenta-se, em linhas gerais, o perfil do município de Camaragibe, como espaço empírico da pesquisa, focalizando-se a política municipal de educação, em especial, o processo de construção da 3ª. *Conferência Municipal de Educação*, no contexto das iniciativas do poder local, no período de 1997/2001.

**CAPÍTULO 2 – GESTÃO E POLÍTICA DA EDUCAÇÃO NO
MUNICÍPIO DE CAMARAGIBE**

2.1 A situação geo-política-administrativa e educacional do município

O objetivo deste capítulo é identificar aspectos relacionados à situação geo-político-administrativa e educacional do município de Camaragibe, bem como descrever o processo de construção e efetivação das Conferências Municipais de Educação.

Localizado a 16 km do Recife, Camaragibe faz parte da Região Metropolitana e tem uma população estimada de 128.627 habitantes em sua zona urbana. Trata-se de um município novo com apenas vinte e um anos de emancipação política, ocorrida através da Lei Estadual nº 8.915 de 1982, quando deixou de pertencer à jurisdição de São Lourenço da Mata. Sua área territorial é de 52,9 km², sendo limitado ao Norte pelos municípios de Paudalho, Paulista e Recife; ao Sul, pelos municípios de Recife e São Lourenço da Mata; ao Leste, pelo município de Recife; e, ao Oeste, pelo município de São Lourenço da Mata. Sua origem vincula-se aos antigos engenhos de cana de açúcar. De acordo com a historiografia local²⁰, o Engenho Camaragibe, fundado em 1549, era um dos mais prósperos da região até a invasão holandesa, em 1645. Em 1891, a propriedade foi vendida à Companhia Industrial de Pernambuco – CIPER, para a construção da Fábrica de Tecidos de Camaragibe, que desenvolveu um programa social para os seus operários, oportunizando-lhes a construção de

²⁰ Ver documento Regionalização Administrativa 2ª versão Jan. – 1998 Prefeitura Municipal de Camaragibe Seplan – DPU.

uma vila operária. A Vila da Fábrica²¹ foi a precursora do desenvolvimento do município e, inicialmente, chegou a contar com 400 casas, quatro escolas, farmácias, capela, cinema, além de cooperativas. Foi a primeira vila operária da América Latina. Sua economia atual se apóia, fundamentalmente, no comércio (69%) e na prestação de serviços (28%), tendo ainda empreendimentos da cidade voltados para o setor terciário (3%).

No que se refere à potencialidade econômica, sua localização estratégica desempenha um importante papel na construção da base econômica do município. Contudo, apresenta grande carência em relação à sua infra-estrutura, sendo identificadas deficiências nas ofertas de serviços de utilidade pública, principalmente nas áreas de esgotamento sanitário, drenagem, abastecimento de água e coleta de lixo. Apresenta um Índice de Desenvolvimento Humano²² de 0,580 e taxas de analfabetismo mais baixas, se comparada a dos demais municípios pernambucanos: 16% ,na faixa etária de 11 a 14 anos e 22%, entre aqueles com 15 anos e mais.

Do ponto de vista político administrativo, o município foi governado até o período de realização dessa pesquisa por quatro prefeitos. O primeiro prefeito do município foi Carlos Josemar Lapenda, que se elegeu no ano de emancipação do município. Ao todo, permaneceu seis anos à frente da administração municipal. Posteriormente, vieram as administrações de Arnaldo Guerra e João Ribeiro de Lemos, ambos permaneceram à frente da administração apenas por um mandato. E por fim, a administração de Paulo Roberto de Santana que, já

²¹ Os operários que moravam na Vila da Fábrica formaram a primeira comunidade do município, perfazendo um total de 1.600 habitantes e constituindo-se no primeiro núcleo urbano da Região.

²² IDH – É um índice do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), criado para medir o grau de desenvolvimento social dos povos. O IDH considera três dimensões para medir o grau de desenvolvimento dos municípios, dos estados e dos países: a renda, a longevidade e a educação. As possibilidades de uma vida longa e saudável (longevidade) e de acesso ao conhecimento (educação) estão embutidos no índice com peso igual ao da renda. Esse índice introduz a idéia de que a pobreza não é uma questão meramente econômica, mas sim um fenômeno complexo, que envolve o acesso aos chamados direitos sociais básicos, como educação, saúde, moradia, esporte lazer, convivência e participação comunitária e social.

tendo cumprido um primeiro mandato, conseguiu renová-lo por mais quatro anos. Essa situação encontra-se exposta no Quadro a seguir.

QUADRO 01

SITUAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DO MUNICÍPIO NO PERÍODO DE 1982 A 2004

PREFEITO	PARTIDO POLÍTICO	SITUAÇÃO POLÍTICA	PERÍODO
Carlos Josemar Lapenda	PMDB –Partido Democrático Brasileiro	Primeiro Prefeito do Município – Eleição Direta 6 anos de mandato.	1983-1988
Arnaldo Guerra	PTB – Partido Trabalhista Brasileiro	Eleições Diretas 4 anos de mandato.	1989-1992
João Ribeiro de Lemos	PSB – Partido Socialista Brasileiro	Eleições Diretas 4 anos de mandato.	1993-1996
Paulo Roberto de Santana	PT- Partido dos Trabalhadores	Eleições Diretas 4 anos de mandato.	1997–2000
Paulo Santana de Santana	PT- Partido dos Trabalhadores	Eleições Diretas 4 anos de mandato.	2001–2004

Fonte: Banco de Dados do Tribunal Regional Eleitoral. (2003)

Destaque-se que a construção de uma política pública com características descentralizada e participativa se deu no município a partir de 1992, na administração do Prefeito João Lemos (PSB - Partido Socialista Brasileiro) que tinha como aliados diversos partidos que se definiam no campo político da esquerda brasileira. Nessa gestão já eram implementadas ações que acenavam para uma prática democrática e participativa, a exemplo das Conferências Municipais de Saúde²³.

Com a perspectiva de dar continuidade e ampliar o processo democrático e participativo, implementado na gestão anterior, no ano de 1996, vários partidos políticos como o Partido dos Trabalhadores (PT), o Partido Socialista Brasileiro (PSB), e o Partido Comunista Brasileiro (PCB), dentre outros, se organizaram

com o propósito de concorrer às eleições municipais. Criava-se, assim, uma frente política intitulada *Frente Popular de Camaragibe* que tomou a iniciativa de apresentar um programa de governo com um formato diferenciado dos já construídos no município até então. O programa foi elaborado a partir da escuta da população, sendo intitulado de “**Programa de Administração Participativa**”²⁴.

Este Programa foi criado a partir do *Fórum da Cidade*, realizado durante a campanha eleitoral para a gestão municipal. O *Fórum* teve por objetivo “*sistematizar subsídios que permitissem a elaboração de um programa de governo ancorado na escuta do povo e no respectivo atendimento aos seus clamores e necessidades*” (Prefeitura de Camaragibe, 1999).

Participaram deste Fórum cerca de 300 pessoas, debatendo questões relativas ao município de Camaragibe, considerando uma proposta de Regionalização Administrativa²⁵. Com essa proposta, o município seria dividido em cinco regiões com características sócioespaciais distintas e complementares, tendo como referência a concepção de *desenvolvimento local sustentável*, bem como a contribuição dos atores locais que detinham conhecimento sobre as

²³ A Conferência Municipal de Saúde é a única que vem sendo realizada desde a Gestão do Prefeito João Lemos que era filiado ao Partido Socialista Brasileiro (PSB). O Secretário de Saúde do município na época era Paulo Santana, atual Prefeito da cidade.

²⁴ A partir deste Programa, foram trabalhados a forma e o próprio conteúdo de um modelo de gestão que se caracteriza pela construção permanente e pela avaliação sistemática. Desta forma, orientou-se para a articulação entre os Conselhos de Delegados e Conselhos Setoriais, objetivando, desta maneira, a elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Local, sendo assim, um instrumento de sistematização /consolidação das políticas públicas do município. Ver Plano de Obras Camaragibe – 2000.

²⁵ Para a definição de cada região adotaram-se os seguintes critérios: a divisão territorial, idêntica a do Programa de Saúde da Família (Sec. Saúde); os aspectos geográficos como topografia, hidrografia, cobertura vegetal; o parcelamento do solo, considerando a área média dos lotes e a densidade ocupacional resultante; o sistema de infra-estrutura urbana implantado, analisando o sistema viário, a drenagem e a pavimentação, o saneamento básico, a iluminação pública e os equipamentos públicos disponíveis; o padrão habitacional, considerando a tipologia das residências; o padrão socioeconômico da população residente; os vazios urbanos e as áreas de preservação; a legislação urbanística disponível, observando o zoneamento do município e os principais eixos de comércio e serviços.

problemáticas de cada região. Desse modo, definiu-se a proposta de gestão compartilhada, direcionada pelos seguintes objetivos:

“reafirmar, no espaço da administração pública, a vocação pedagógica da construção coletiva de programas e projetos alicerçados na constituição de parcerias e alianças; estabelecer canais efetivos para discussão/definição e acompanhamento das políticas visando ao desenvolvimento local sustentável na perspectiva de garantir a convivência entre a democracia formal e a democracia direta; e capacitar os atores locais governamentais e não governamentais para gestão compartilhada das políticas públicas” (Camaragibe, 1999).

Tal concepção de gestão assentava-se nos princípios fundamentais da política de desenvolvimento local que vai ser expressa no **Plano Diretor de Desenvolvimento Local**, ou seja, a promoção do desenvolvimento local integrado e sustentável; o fortalecimento da participação social, do processo democrático e da construção da cidadania; a qualificação das políticas locais na perspectiva de uma visão intersetorial, descentralizada, e de co-responsabilidade entre governo e sociedade; a reorientação dos sistemas e serviços visando uma maior eficiência da máquina administrativa (p.1).

Nesse *Plano*, que envolve treze políticas setoriais, se configura o modelo de gestão da cidade *“como um processo contínuo, dinâmico, flexível e historicamente consolidado a partir da relação estabelecida entre o governo e a sociedade na perspectiva de construção de uma Camaragibe saudável”* (Ibidem: 2).

Observa-se, no documento, a preocupação em definir os pressupostos do “modelo de gestão” a ser adotado pelo município. Nos Arts. 5º, 6º e 7º, explicita-se a natureza do modelo:

“fica criado o modelo de gestão da cidade como um processo contínuo, dinâmico, flexível e historicamente consolidado a partir da relação estabelecida entre o governo e a sociedade na perspectiva de construção de uma Camaragibe saudável” (Camaragibe,2000:1).

A estrutura do modelo de gestão

“é constituída de cinco instâncias que mantêm um conjunto de relações não hierárquicas de cooperação e co-responsabilidade na gestão da cidade, visando à definição de prioridades e o acompanhamento e avaliação permanentes da implementação das políticas públicas locais” (Art. 6º).

Nesse modelo, as políticas públicas, cujos objetivos traduzem os cenários desejados para o desenvolvimento sustentável, são materializadas mediante três níveis operacionais:

- I. *nível setorial de formulação e gestão das políticas, onde as unidades executivas de administração, em parceria com os conselhos setoriais, discutem, estabelecem as prioridades e operacionalizam cada política a partir das deliberações de suas conferências/seminários;*
- II. *nível intersetorial de discussão, onde os representantes de todos os Conselhos Setoriais e das organizações da sociedade discutem a intersetorialidade das políticas públicas locais através de três fóruns temáticos que abrangem o desenvolvimento econômico-social, o desenvolvimento urbano ambiental e o desenvolvimento sócio-cultural;*
- III. *nível de gestão global da cidade, onde através do Conselho de Desenvolvimento Sustentável se analisa a intersetorialidade das políticas de acordo com os encaminhamentos dos fóruns, se negociando e priorizando estrategicamente o plano de investimento em função da disponibilidade de recursos” (Ibidem p. 2).*

São indicadas como estratégias da *Política de Fortalecimento dos Instrumentos Democráticos de Gestão* no Art. 11:

- I. *implantação modular e gradativa do modelo de gestão definido neste plano, priorizando a consolidação do nível setorial com a criação de Conselhos ou Órgãos Similares de Gestão em áreas em que ainda não existe uma gestão compartilhada entre representantes governamentais e civis do município;*
- II. *capacitação sistemática dos Delegados, conselheiros civis e Governamentais em gestão compartilhada de política pública buscando fortalecer a ação específica dos conselhos e sua articulação intersetorial;*
- III. *promoção das conferências e seminários setoriais no sentido de qualificar as discussões das políticas a partir de uma leitura descentralizada das problemáticas, potencialidades e tendo em vista a definição de objetivos e estratégias das políticas, de acordo com a realidade de cada região administrativa;*
- IV. *implementação do nível intersetorial, a partir da consolidação do nível setorial, com a realização dos fóruns de desenvolvimento econômico-social, desenvolvimento urbano ambiental e desenvolvimento sociocultural;*
- V. *instituição do Conselho de Desenvolvimento Sustentável enquanto processo maduro e construído ao longo do processo de implantação do modelo de gestão do pacto firmado entre governo e sociedade através do Plano Diretor;*

- VI. *promoção do acesso à informação através de um Sistema de Comunicação apoiado num banco de dados sistematicamente atualizado sobre a realidade local e o funcionamento e resultados da gestão democrática do município;*
- VII. *(a) articulação das ações e poderes das instâncias executivas e legislativas do Município, do Estado e da União.*

2.2 O modelo de Gestão Municipal: abrindo caminhos para a participação popular

Constituía-se, assim, um modelo de gestão diametralmente oposto ao modelo gerencial²⁶ adotado nas duas últimas gestões do governo federal em que ainda predominam os traços do patrimonialismo e autoritarismo vigentes no Estado brasileiro. No modelo de gestão, desenhado pelos gestores do município de Camaragibe, tinha-se como pressuposto que:

“A convivência entre a democracia formal e a democracia direta pressupõe o deslocamento do poder, legitimado através do voto, para o local de sua origem: o espaço do cidadão. Para efetivação desse processo, entretanto, são necessários passos e medidas, formais e legais, que vão sendo historicamente construídos no compasso da negociação e da participação. Quando isso se consolida, através da dinâmica de fóruns, conferências e seminários, com agendas e cronogramas definidos, é chegado o tempo histórico da adesão” (Camaragibe, 2000).

Dessa forma, o processo de construção da política pública municipal, pauta-se por um padrão diferenciado de gestão, em que estão definidas, de forma direta, as instâncias em que se efetivará a construção das políticas, as competências em cada instância e ainda os atores envolvidos, com o objetivo de estreitar as relações entre poder público e os cidadãos dos municípios, como especifica o Quadro a seguir.

²⁶ AZEVEDO (2002) ao discutir a reforma do Estado mostra que o modelo gerencial *“introduz elementos das teorias e técnicas da gerência empresarial e do culto da excelência nas escolas públicas. Isso enfatizando a questão da qualidade e a necessidade de atender localmente as demandas do cidadão-cliente. Assim, procura-se estabelecer um replanejamento institucional, inspirado tanto no neoliberalismo como nas práticas peculiares à gestão empresarial, segundo os pressupostos da qualidade total: privilegiamento da administração por projetos com objetivos previamente estabelecidos, baseados localmente e com traços competitivos. Nesse contexto, o gerencialismo, que é uma das marcas das reformas educativas em escala planetária, implica uma nova postura dos gestores que se tornam responsáveis pelo delineamento, pela*

QUADRO 02
Estrutura do Modelo de Gestão Compartilhada

INSTÂNCIAS	COMPETÊNCIAS	ATORES
Conferências / Seminários	Deliberação sobre a formulação de políticas públicas setorializadas	Delegados, representantes da sociedade e dos Conselhos objeto da natureza da discussão.
Conselhos / Órgãos Similiares	Gestão setorial das políticas públicas	Conselheiros, Representantes Governamentais e não Governamentais
Fórum Desenvolvimento Econômico-Social Fórum Desenvolvimento Urbano e Ambiental Fórum Desenvolvimento Sócio-Cultural	Gestão Intersetorial - compatibiliza as deliberações das frentes de atuação setorial em função da temática em questão	Representantes de todos os Conselhos Setoriais e Organizações da Sociedade
Conselho de Desenvolvimento Sustentável	Gestão da Cidade – delibera sobre a execução/ articulação das políticas públicas	Representantes maior do Poder Executivo, Legislativo e Judiciário 01 Representante de cada um dos Conselhos Setoriais 01 representante governamental da temática objeto de discussão
Unidades Administrativas da Prefeitura	Operacionalização das políticas públicas	Trabalhadores da Administração Municipal

Fonte: Plano de Obras de Camaragibe - 2000. SEPLAN/SEGOV

A estrutura do modelo de gestão apresentada traz alguns elementos que são fundamentais para o processo de formulação e de implementação da política pública no município. Inicialmente, no nível setorial, aponta as conferências e os seminários como instâncias de deliberação sobre a formulação de políticas públicas setorializadas, destacando como atores os delegados, representantes da sociedade e dos Conselhos. Uma segunda instância seria constituída pelos conselhos e órgãos similares que teriam a competência da gestão setorial das políticas públicas. Neste caso, seriam os conselheiros, os representantes governamentais e não-governamentais os protagonistas diretos.

normatização e pela instrumentalização da conduta da comunidade escolar na busca dos

Existe ainda a presença de três grandes fóruns: o *Fórum Desenvolvimento Econômico-Social*, o *Fórum Desenvolvimento Urbano Ambiental* e o *Fórum de Desenvolvimento Sociocultural*, que são responsáveis pela gestão intersetorial, cabendo-lhes compatibilizar as deliberações das frentes de atuação setorial em função da temática em questão. Nestes fóruns estão envolvidos diretamente os representantes de todos os Conselhos Setoriais e das Organizações da Sociedade. Situa-se, ainda, em nível global, o Conselho de Desenvolvimento Sustentável que tem a competência da Gestão da Cidade, deliberando sobre a execução articulada das políticas públicas. Os envolvidos diretamente nesta ação são representantes do Poder Executivo, do Legislativo e do Judiciário, um representante de cada um dos Conselhos Setoriais instalados, um representante governamental da temática, objeto de discussão. E, finalmente, temos as Unidades Administrativas da Prefeitura, com a competência de operacionalização das políticas públicas, envolvendo diretamente os Trabalhadores da Administração Municipal. Os Conselhos/Órgãos Similares, as Conferências/Seminários e as Unidades Administrativas da Prefeitura compõem, nesta estrutura, o Nível setorial.

A proposta de governo, construída a partir desse novo enfoque, tinha como objetivos: a melhoria da qualidade de vida, a participação popular e a construção da cidadania.

Saindo-se vitorioso no referido pleito, o Partido dos Trabalhadores passou a administrar o município com base nos referidos pressupostos, como eixo da administração e como fio norteador da política municipal.

Nessa perspectiva, a nova gestão, auto-intitulada “Governo Popular”, se propôs a estimular a sedimentação de uma cultura participativa no município, mediante a constituição e o fortalecimento de vários mecanismos de

participação, a exemplo dos Conselhos Setoriais, Fóruns, Conferências e Seminários, os quais passaram a ter presença no cotidiano dos moradores.

Para se ter uma idéia aproximada da disposição dos atuais gestores em cumprir o *Plano Diretor*, ressalte-se que, desde o início da gestão até o ano 2001 foram realizados seis edições do *Fórum da Cidade*, cinco *Conferências Municipais de Saúde*²⁷, três *Conferências Municipais de Educação* (precedidas, cada uma, por cinco *Pré-Conferências* e uma *Plenária Avaliativa*), uma *Conferência Municipal de Esportes e Lazer*, uma *Conferência Municipal da Mulher*, três *Conferências Municipais da Assistência Social de Camaragibe*, duas *Conferências da Criança e do Adolescente*.

Tal postura também está expressa nos documentos oficiais dos eventos citados, através de indicativos que evidenciam a preocupação da gestão pública com aspectos relacionados à democratização e à participação da comunidade. Essa tônica se apresenta independente do foco setorial a que está relacionada, a exemplo das deliberações presentes na **1ª Conferência Municipal da Criança e do Adolescente de Camaragibe** que teve como tema: “*Cidadania em Construção: Desafios de uma Cidade Criança*”. Realizada em outubro de 1999, destaca-se, entre seus objetivos

“ampliar a participação da sociedade civil na elaboração da política de atendimento da Criança e do Adolescente, contribuindo para o fortalecimento do processo democrático da gestão pública e do controle social articulando os conselhos municipais, entidades e órgãos que atuam com criança e adolescentes no município (Camaragibe, 1999).

De modo similar, na **1ª Conferência Municipal da Mulher**, realizada em julho de 2000 com o tema “*Violência contra a Mulher: Sem medo de meter a colher*”, observa-se como um dos objetivos

“ampliar e aprimorar a participação da população de Camaragibe na consolidação da política de atendimento à

²⁷ Das cinco Conferências Municipais de Saúde, duas foram realizadas na Gestão anterior .

mulher no município; e aprofundar a discussão e propor ações relativas ao atendimento à mulher, articulando os conselhos municipais, entidades e órgãos que atuam na assistência à mulher no município” (Camaragibe 2000).

Este fórum teve caráter deliberativo e buscou traçar políticas públicas voltadas para a mulher.

Nessa mesma direção, pode-se mencionar, ainda, um outro exemplo da existência do interesse de implementar a gestão democrática e participativa no documento da **3ª Conferência Municipal da Assistência Social de Camaragibe**, realizada em julho de 2001, com a temática *“Política de Assistência Social: Desafios e Estratégias para a Implantação da Municipalização”*. Neste documento, ressaltam-se, mais uma vez, as decisões coletivas, afirmando-se a *3ª Conferência* como um Fórum deliberativo da política da Assistência Social em Camaragibe. Dentre os objetivos contidos nas deliberações, visualizamos o que segue:

“ampliar e aprimorar a participação da população de Camaragibe na consolidação da política de assistência do município; e aprofundar a discussão e propor ações relativas à política de assistência, com base nas deliberações das conferências municipal e estadual.” (Camaragibe, 2001).

Merece ainda menção, na análise da gestão aqui enfocada, o estímulo dado à criação de vários *Conselhos Municipais*, a saber: *Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente, Conselho de Saúde, Conselho de Educação, Conselho de Assistência Social, Conselho de Segurança e Conselho Tutelar*. Os “conselhos” são apontados como uma nova forma de organização, como espaços ou instâncias de participação governamental e da sociedade, criados por lei ou decretos e com características específicas que os diferenciam de outras formas de organização existentes²⁸. Afirma-se que *“a existência destes Conselhos assegura a participação de organizações não partidárias, na definição*

²⁸ Conferir a publicação *Conselhos Setoriais e Políticas Públicas: Uma construção Coletiva em Camaragibe/PE UNICEF, 2001.*

da ação do Estado, tornando-as, co-responsáveis junto ao governo, na busca de soluções para problemas sociais” (Camaragibe, 2001).

Essas iniciativas da gestão municipal têm marcado positivamente a qualidade de vida da população, fato reconhecido por diversas instituições que acompanham o desempenho dos governos municipais, como comprova o **Prêmio “Prefeito Criança”** concedido pela UNICEF e pela Fundação ABRINQ para as vinte cidades brasileiras que se destacaram na melhoria da qualidade de vida de crianças e de adolescentes. Este prêmio foi conferido pelo conjunto das políticas sociais implementadas entre os anos de 1997 e 1999. Dentre os aspectos que serviram de referência para a premiação, destaca-se

“a forma democrática de gestão, materializada através do orçamento participativo: a destinação de 60% do orçamento para as áreas de saúde, educação e cultura e pelos significativos resultados presentes na melhoria das condições de vida das crianças e dos jovens do município, desde o início da gestão” (ABRINQ, 2000).

De que modo essa forma de implementação da política vai se expressar no campo educacional é o que veremos a seguir ao tratar das iniciativas do governo nesta área.

2.3 A rede de ensino do município de Camaragibe

Para melhor apreender os meandros da política municipal de educação, é necessário verificar os limites e as potencialidades de sua rede de ensino do ponto de vista administrativo. Município de pequeno porte, Camaragibe, no ano de 1997, contava com vinte e sete unidades escolares, atendendo a um total de 11.647 alunos, distribuídos em Educação Infantil, Ensino Fundamental, Educação de Jovens e Adultos e Educação Especial.

QUADRO 03

Níveis e Modalidade de Ensino Ministrados pelas Escolas Localizadas no Município de Camaragibe, Segundo a Dependência Administrativa das Escolas

Níveis de Ensino	Dependência Administrativa			
	Municipal	Estadual	Particular	Total
Educação Infantil	27	0	50	77
Ensino Fundamental ²⁹	26	19	53	98
Educação de Jovens e Adultos	14	15	-	29
Ensino Médio	0	09	07	16
Total	67	43	110	220

Fonte: IBGE, Malha Municipal do Brasil e Secretaria Municipal de Educação de Camaragibe. 2000

Uma das primeiras ações implementadas pela Secretaria de Educação com o apoio do UNICEF foi a realização do 1º censo escolar do município, em junho de 1997 e teve por objetivo diagnosticar de forma precisa a situação escolar dos moradores. O resultado desse Censo revela que, “se o acesso à educação já atingiu quase todo o universo das crianças de 7 a 14 anos, a permanência na escola, com sucesso ainda representava um grande desafio” (Camaragibe, s/d). Portanto, modificar esse quadro passou a ser um dos objetivos da atual gestão.

Sintonizados com o ideário político do “Governo Popular”, os dirigentes da Secretaria de Educação instituem as *Conferências Municipais de Educação* como *locus* privilegiado de definição das políticas educacionais do Município. Tal procedimento se coaduna com as definições do Plano Diretor do município conforme assinala o Capítulo VII – Da Política de Educação.

Coerentemente com as estratégias delineadas no referido Plano, a Secretaria de Educação de Camaragibe visando a melhoria da qualidade do ensino estabelece, no *Programa de Educação*, as seguintes linhas de ação:

- a) *Um Programa de agente popular de educação (um elo entre a família e a escola);*

²⁹ Nesta modalidade de ensino está incluído o Ensino Especial.

- b) A construção de um currículo próprio (que leve aos alunos da rede municipal a realidade cultural da cidade);*
- c) O fornecimento da merenda de qualidade aos alunos;*
- d) A eliminação do turno intermediário das escolas (cujo funcionamento ocorre no período de 11:00 às 15:00h).*

Essas linhas de ação foram estabelecidas antes da instituição da 1ª Conferência Municipal de Educação, no início da gestão, tendo em vista que esta só foi realizada no segundo semestre de 1997. Simultaneamente foram definidas quatro diretrizes que serviram de eixo central para a construção da Conferência, a saber: garantia do acesso e da permanência na escola; melhoria das condições de ensino e aprendizagem; valorização do educador; gestão participativa.

**CAPÍTULO 3 – A DEFINIÇÃO DA POLÍTICA EDUCACIONAL E AS
CONFERÊNCIAS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO**

3.1 As Conferências Municipais de Educação: locus de definição da política educacional

Como foi visto no item anterior, as Conferências de Educação ocupam um lugar de destaque no modelo de gestão participativa desenhado pelo governo municipal de Camaragibe, pois são consideradas um *“instrumento democrático de participação popular na definição, acompanhamento e avaliação da política educacional da cidade com deliberações legitimadas pela representatividade de 200 delegados.”* (Camaragibe, s.d.)

Pretende-se que as bases da política educacional sejam redefinidas nas *Conferências Municipais de Educação*, o que indica a importância atribuída a este espaço no âmbito do governo. Do começo da gestão em 1997 até o momento de realização desse estudo, foram realizadas três *Conferências Municipais de Educação*, o que faz com que seja colocada em prática a idéia de se tornar este evento bianual para servir como instrumento norteador da política educacional.

A efetivação dessas *Conferências* requer o cumprimento de várias etapas. No primeiro momento, são realizadas reuniões para a organização do evento, com representantes da SECED-Cg³⁰ e com os diversos segmentos envolvidos na construção da COMEC. Nestas, define-se o cronograma da *Conferência*, são indicados os objetivos, as comissões e o tema, bem como a construção do regimento da *Pré-Conferência* e da *Conferência*. No segundo

³⁰ SECED-Cg – Secretaria de Educação de Camaragibe

momento, acontecem as *Pré-Conferências* nas cinco regiões administrativas de Camaragibe. Nas *Pré-Conferências* são eleitos os delegados que irão atuar - com direito a voz e voto - diretamente na *Conferência*. No terceiro³¹ momento, ocorre a capacitação dos delegados eleitos na *Pré-Conferência*. Vencidas essas etapas, efetiva-se a *Conferência* propriamente dita que se encerra com a realização de plenárias de avaliação.

Ressalte-se que a *Pré-Conferência* é considerada como um momento importante no processo, tendo em vista que ela constitui um fórum de debate que antecede a própria Conferência. Isto porque na *Pré-Conferência* se iniciam as primeiras discussões relacionadas às questões educacionais. As pessoas das comunidades que comparecem, fazem críticas e levam suas propostas diretamente aos dirigentes da educação municipal. Além disso, cabe destacar que a população, de modo geral, pode participar diretamente, não sendo necessário ter representantes.

A *Pré-Conferência* apresenta a seguinte dinâmica: a) credenciamento de todos os participantes; b) abertura do evento e plenária inicial para a aprovação do Regimento Interno; c) apresentação de um painel com dados e informações sobre a educação na cidade; d) debate com a participação direta da comunidade; e) escolha de delegados e suplentes por segmento; f) encerramento. É importante destacar que, durante as *Pré-Conferências*, abre-se um espaço para a avaliação e prestação de contas da administração.

3.2 As primeiras Conferência Municipal de Educação: as bases iniciais da participação

A 1ª Conferência Municipal de Educação de Camaragibe - 1ª COMEC

—, realizada em 1997, privilegiou a temática: *Educação e Qualidade de Vida*,

³¹ Este terceiro momento só começou a acontecer a partir da 2ª COMEC, sendo uma das inovações da mesma.

tema escolhido por estar em consonância com os princípios gerais da política de Governo, e teve como patrono o reconhecido educador Paulo Freire. Participaram dessa *Conferência*, representante do UNICEF³², representantes de entidades e instituições da sociedade civil, representantes da comunidade, trabalhadores em educação e prestadores de serviços³³, delegados e observadores além dos especialistas das áreas específicas. Participaram da *Pré-Conferência* 1.132 pessoas que discutiram a Política Educacional das Redes de Ensino e elegeram 144 delegados.

Como foi mencionado anteriormente, as discussões iniciais na *1ª Conferência de Educação* foram norteadas pelas quatro diretrizes indicadas pela Secretaria de Educação e mais uma que foi acrescida, durante as discussões na *Conferência*, por solicitação dos delegados. As deliberações consubstanciadas no “**Documento de Deliberações**” são apresentadas no Quadro a seguir.

³² A UNICEF- Fundo das Nações Unidas para a Infância e a Adolescência - tem dado apoio a algumas realizações feita no município, entre elas as três Conferências Municipais de Educação.

³³ A nomenclatura “*prestadores de serviços*” só foi usada na 1ª COMEC, a partir da 2ª usou-se o termo Gestores Educacionais.

QUADRO 4

TEMAS DAS DELIBERAÇÕES DA 1ª CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE CAMARAGIBE SEGUNDO AS DIRETRIZES EDUCACIONAIS

1- GARANTIA DO ACESSO E DA PERMANÊNCIA NA ESCOLA	2 – MELHORIA DAS CONDIÇÕES DE ENSINO APRENDIZAGEM	3 – VALORIZAÇÃO DO EDUCADOR	4–GESTÃO PARTICIPATIVA	5 - FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO*
a) Matrícula e oferta de vagas; b) Transporte de professores e alunos; c) Jornada letiva; d) Educação especial e Educação Básica de Jovens e Adultos – EBJA; e) Avaliação, promoção e permanência; f) Merenda escolar; g) Programas especiais.	a) Serviços oferecidos; b) Projeto pedagógico; c) Proposta político-pedagógica e currículo; d) Acompanhamento pedagógico; e) Incentivo à leitura; f) Recursos didáticos e pedagógicos; g) Condições físicas, materiais e outras;	a) Concurso e seleção; b) Formação; c) Salário e regime de trabalho; d) Condições no exercício da profissão; e) Avaliação de desempenho;	a) Autonomia das unidades educacionais; b) Conselhos escolares; c) Eleições de dirigentes; d) Regimento escolar; e) Sistema municipal de educação; f) Organização de alunos, pais, dirigentes e trabalhadores em educação; g) Participação da comunidade;	a) Descentralização dos recursos financeiros b) Cooperativas escolares c) Construção e reforma d) Merenda escolar e) recursos didático pedagógico f) regime de parceria

* Esta diretriz foi acrescida durante a 1ª COMEC.

Após a discussão dessas diretrizes, definiu-se que as deliberações seriam incluídas no documento final da *Conferência*. Ainda nesta *Conferência* foram elaboradas duas moções de repúdio, uma dirigida ao Governo Estadual e outra ao Governo Federal³⁴.

A segunda **Conferência Municipal de Educação de Camaragibe** contemplou a temática *Educação a Caminho do Terceiro Milênio* e foi realizada em 1999, homenageando a figura da criança. De modo similar à anterior, esta COMEC passou pelo mesmo processo de construção, diferenciando-se apenas no tocante à avaliação efetivada nas *Pré-Conferências* sobre a implementação das deliberações da 1ª COMEC. Nesta *Pré-Conferência* foram apresentadas as propostas e eleitos os delegados que iriam atuar diretamente na 2ª COMEC. Ao todo, estiveram presentes 949 participantes, sendo 629 usuários, 168 trabalhadores em educação e 152 gestores educacionais, além de representantes dos poderes executivo e legislativo, partidos políticos, conselhos municipais, entidades educacionais, sindicais, comunitárias, religiosas e delegados da Administração Participativa.

Destacam-se algumas das inovações desta *Pré-Conferência* que consistiram na “*capacitação dos delegados para apresentação da metodologia da Conferência, escolha do Grupo de Trabalho, discussão das propostas oriundas das Pré-Conferências e o papel dos delegados*” (Camaragibe, 1999:3).

A 2ª COMEC, que congregou cerca de 1.500 pessoas na Sessão de Abertura, buscou atingir três objetivos:

“ampliar a participação qualificada da população de Camaragibe na elaboração da política educacional local;

³⁴ A moção de repúdio ao Governo do estado de Pernambuco teve por objetivo repudiar a intenção do Governador de vender as ações da Companhia de Eletricidade de Pernambuco – CELPE e de privatizá-la. Já a moção referida ao Ministro da Educação teve por finalidade repudiar o processo de municipalização da Educação Infantil e das séries iniciais do Ensino Fundamental devido à ambigüidade do parágrafo único do artigo 11 da LDB; às condições financeiras e materiais do município e à ausência de discussão com os trabalhadores em educação, alunos, pais e comunidade.

avaliar a implementação das diretrizes e metas educacionais no município; e consolidar as principais diretrizes da política pedagógica da rede municipal de educação” (Camaragibe, 1999:4).³⁵

Para sua realização contribuíram as parcerias com reconhecidas instituições, tais como, o UNICEF, o Conselho Estadual de Educação, o Centro de Educação da Universidade Federal de Pernambuco, a Secretaria de Educação de Pernambuco, os Conselhos Municipais e as Entidades de caráter sindical e estudantil

Os debates na *Conferência* tiveram como ponto inicial os cinco eixos norteadores da política municipal em torno dos quais foram agregadas as deliberações. Conforme Quadro que segue

³⁵ Verificar a Programação da Conferência

QUADRO 05

TEMAS DAS DELIBERAÇÕES DA 2ª CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE CAMARAGIBE SEGUNDO AS DIRETRIZES EDUCACIONAIS

1- GARANTIA DO ACESSO E DA PERMANÊNCIA NA ESCOLA	2 – MELHORIA DAS CONDIÇÕES DE ENSINO APRENDIZAGEM	3 – VALORIZAÇÃO DO EDUCADOR	4–GESTÃO PARTICIPATIVA	5 - FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO*
a) Matrícula e oferta de vagas; b) Transporte de professores e alunos; c) Jornada letiva; d) Educação especial e Educação Básica de Jovens e Adultos – EBJA; e) Avaliação, promoção e permanência; f) Merenda escolar; g) Programas especiais.	a) Serviços oferecidos; b) Projeto pedagógico; c) Proposta político-pedagógica e currículo; d) Acompanhamento pedagógico; e) Incentivo à leitura; f) Recursos didáticos e pedagógicos; g) Condições físicas, materiais e outras;	a) Concurso e seleção; b) Formação; c) Salário e regime de trabalho; d) Condições no exercício da profissão; e) Avaliação de desempenho;	a) Autonomia das unidades educacionais; b) Conselhos escolares; c) Eleições de dirigentes; d) Regimento escolar; e) Sistema municipal de educação; f) Organização de alunos, pais, dirigentes e trabalhadores em educação; g) Participação da comunidade;	a) Descentralização dos recursos financeiros; b) Cooperativas escolares; c) Construção e reforma; d) Merenda escolar; e) Recursos didático pedagógico; f) Regime de parceria;

* Esta diretriz foi acrescida durante a 1ª Comec

Da mesma forma que a anterior, esta *Conferência* apresentou no seu caderno de deliberações cinco moções. Uma moção de homenagem ao Arcebispo Emérito de Olinda e Recife Dom Helder Câmara e as demais de repúdio ao Governo de Pernambuco e ao Governo Federal.³⁶

Evidencia-se desta forma que a instituição de *Pré-Conferências* constitui uma estratégia importante para assegurar o êxito das *Conferências*. Nesse sentido, a leitura de seu Regimento Interno traz elementos que favorecem a compreensão da dinâmica desse processo participativo.

3.3 A 3ª Conferência Municipal de Educação: um processo em construção

Ao focalizarmos a 3ª COMEC, é necessário nos determos nas atividades da *Pré-Conferência*. Esta se propunha a avaliar a execução das deliberações da 2ª COMEC; apresentar propostas e eleger os delegados para o referido evento. No seu Regimento Interno estão postos alguns itens essenciais para orientar a participação dos atores envolvidos no evento³⁷. Destaca-se, também, o caráter democrático do evento ao possibilitar a participação de “*todos os interessados nas questões educacionais do município*” (Camaragibe, 2001).

Esta *Pré-Conferência de Educação* contou com um total de 804 participantes, sendo 548 usuários, 111 trabalhadores em Educação e 145 gestores educacionais. Encerrada esta *Pré-Conferência* em todas as regiões administrativas do município, dá-se início aos preparativos para a realização da *3ª Conferência de Educação*.

³⁶ No que se refere as três moções de repúdio ao Governo do estado de Pernambuco, uma está relacionada à falta de compromisso do Estado em não assumir a responsabilidade pela parceria com o município de Camaragibe; a outra se refere à posição do Governo Estadual em extinguir o Plano de Cargos e Carreira (PCC) do trabalhador em educação do Estado; impor as Unidades Executoras nas Escolas Estaduais e a retirada do pessoal que faz segurança nas escolas; e também a todo o projeto de reforma administrativa. A terceira moção repudia o suposto descaso do Governo Estadual com as escolas do estado. A moção dirigida ao Governo Federal repudia as privatizações realizadas pelo referido governo.

³⁷ Ver Regimento Interno 3ª Conferência Municipal de Educação de Camaragibe.

Para participar da *Conferência*, os interessados deveriam se credenciar de acordo com os grupos estabelecidos. O primeiro grupo, denominado grupo de **usuário**, é formado por pais, alunos com idade a partir dos 16 anos e membros das comunidades; o segundo grupo, intitulado de **trabalhadores em educação**, é constituído por professores, especialistas em educação e funcionários de unidades educacionais das redes públicas, de escolas comunitárias e de rede privada; e, finalmente, o último grupo - dos **gestores educacionais** - é formado por dirigentes de unidades educacionais e de órgãos centrais.

Outra informação fundamental presente no Regimento Interno desta *Conferência* diz respeito à eleição dos 144 delegados, que serão escolhidos por seus pares representando os segmentos dos usuários (50%), dos trabalhadores em educação (35%), e dos gestores educacionais (15%). A representação de cada segmento é diretamente proporcional a cada região administrativa do município, ficando assim composta:

QUADRO 06

NÚMERO DE DELEGADOS ELEITOS PARA A 3ª CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO SEGUNDO A REGIÃO ADMINISTRATIVA

REGIÃO ADM.	SEGMENTO		
	Usuários	Trabalhadores em Educação	Gestores Educacionais
01	29	20	09
02	15	10	05
03	09	06	03
04	10	07	03
05	09	06	03

Fonte: Regimento interno da Pré-Conferência Municipal de Educação de Camaragibe, 2000

No que se refere à eleição dos delegados, o Regimento diz que “*serão considerados eleitos delegados os participantes que obtiverem 50 % +1 (metade + 1 pessoa) dos votos, sendo classificados por ordem decrescente dos votos obtidos*” (Camaragibe, 2001)

Os delegados são os representantes diretos dos seus segmentos e teriam o direito “à voz e voto” e a apresentarem proposições durante toda a *Conferência*. Além dos delegados eleitos, também teriam direito a voto representantes das seguintes instituições: Conselho Municipal de Educação de Camaragibe, Câmara dos Vereadores, Delegados da Administração Participativa, Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente de Camaragibe, Secretaria de Saúde da Prefeitura Municipal de Camaragibe, Secretaria de Desenvolvimento Social e Econômico da Prefeitura Municipal de Camaragibe, Fundação de Cultura, Turismo e Esporte da Prefeitura Municipal de Camaragibe, Conselho de Alimentação Escolar de Camaragibe, e Conselho do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF. De um total de 53 vagas, o Conselho Municipal de Educação de Camaragibe teria direito a oito vagas e as demais instituições fariam jus a cinco.

A 3ª Conferência Municipal de Educação de Camaragibe teve como tema central a *Educação para a felicidade* e foi realizada no ano de 2001, no período de 28 a 30 de setembro. Como nas *Conferências* anteriores, prestou homenagens aos professores de forma geral, e destacou especialmente o Educador Paulo Freire. Outra professora merecedora de homenagem especial foi a professora Daniela Donato, da Escola Municipal Antônio Luiz de Souza, que recebeu o Prêmio Qualidade na Educação Infantil 2001, sendo a primeira colocada no concurso em Pernambuco com o trabalho intitulado “A Velha Cachimbeira”.

De forma similar às *Conferências* anteriores, a 3ª COMEC foi construída através de parcerias com instituições governamentais e da sociedade civil, a saber: o Fundo das Nações Unidas para a Infância - UNICEF, o Conselho Municipal de Educação de Camaragibe, o Conselho Estadual de Educação, a

Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – UNESCO, o Sindicato dos Servidores Municipais de Camaragibe – SISEM-Cg, a Associação dos Estudantes Universitários de Camaragibe – ASSEUC, a Associação Camaragibense dos Estudantes Secundaristas – ACES e o colegiado de Dirigentes Escolares da Rede Municipal de Camaragibe.

É importante destacar que a política educacional municipal é vista pelos dirigentes como uma política que englobaria todos os setores educacionais, o que se evidencia na representação do setor privado durante a *Conferência*. Com efeito, o coletivo de instituições participantes citados anteriormente fez parte da construção da 3ª COMEC em todas as etapas desde a elaboração dos regimentos da *Pré-Conferência* até a realização da *Conferência*.

Constituíram objetivos da 3ª COMEC “*avaliar a implementação das diretrizes e metas educacionais propostas pela 2ª COMEC e redefinir metas para o próximo biênio, contribuindo para a elaboração do Plano Municipal de Educação 2001 – 2010*” (Camaragibe, 2001).

A 3ª COMEC apresentou a mesma estrutura organizacional da 2ª *Conferência*, ou seja, discussões com as instâncias colegiadas da SECED, reuniões ampliadas com os representantes dos diversos segmentos para a constituição das diversas comissões (Comissão de Coordenação, Comissão Interna Comissão de Sistematização e Comissão Executiva), realização de *Pré-Conferências* nas cinco Regiões Administrativas do município e capacitação dos delegados eleitos nas *Pré-Conferências*. Saliente-se, que embora estivesse prevista no processo, não se realizou a avaliação ao final da *Conferência*.

Como já foi mencionado, as *Conferências* culminam com um conjunto de deliberações que são registradas em um documento e que ,posteriormente, deveriam ser incorporadas nas decisões concernentes à política educacional naquela gestão.

**CAPÍTULO 4 – CONCEPÇÃO DE PARTICIPAÇÃO POPULAR DA
3ª. COMEC**

4.1 O que dizem os documentos

Neste capítulo, a nossa intenção é analisar os principais aspectos do processo de participação popular na formulação da política para educação no município de Camaragibe, no período de 1997 a 2001, tomando como objeto empírico a *3ª Conferência Municipal de Educação de Camaragibe – 3ª. COMEC*.

Para tanto, procuramos, de um lado, identificar nos documentos oficiais - *Programa de Governo, Plano Diretor de Desenvolvimento Local* - os indicativos para a construção de uma política educacional com ênfase na participação popular. Em um outro documento – *Documento de Deliberações da 3ª Conferência Municipal de Educação*, o nosso foco de análise se dirigiu para o conjunto de deliberações estabelecidas pelos delegados – representantes dos diversos segmentos. Buscamos apreender as nuances apresentadas nesse processo participativo.

Para apreender o processo de participação popular na formulação e implementação da política para a educação no município de Camaragibe, no período de 1997 a 2001, analisamos, inicialmente, os documentos elaborados pelo governo municipal que explicitam os principais eixos da política governamental - *Programa de Governo da Frente Popular de Camaragibe, Plano Diretor de Desenvolvimento Local* -, e, em seguida, o *Documento de Deliberações* que resultou da *3ª Conferência Municipal de Educação*.

4.2 O Programa de Governo da Frente Popular de Camaragibe

O Programa de Governo da Frente Popular de Camaragibe foi lançado no ano de 1996 durante a campanha para a sucessão da Prefeitura de Camaragibe³⁸. Elaborado pelo coletivo que integrava a *Frente Popular de Camaragibe*, o mesmo apresenta todas as ações que foram propostas e que deveriam ser implementadas durante o período da gestão municipal, ou seja, expressa as intenções governamentais para o período de 1997 a 2000. O *Programa*, apresentado em um documento de 4 (quatro) páginas, engloba 13 itens que integram as denominadas de *Ações da Nova Gestão Democrática*, conforme Quadro abaixo:

³⁸ Concorreram à eleição o prefeito Paulo Santana e a vice-prefeita Nadeji.

QUADRO 07

ESTRUTURA DO PROGRAMA DE GOVERNO DA FRENTE POPULAR DE CAMARAGIBE

PROGRAMA DE GOVERNO DA FRENTE POPULAR DE CAMARAGIBE – AÇÕES DA NOVA GESTÃO DEMOCRÁTICA	
LOCUS DE ATUAÇÃO	FORMA DE ATUAÇÃO
1- Espaço para o Cidadão	Criação dos Conselhos Administrativos por região e dos C. Municipais do Meio Ambiente e dos Transportes; Consolidação de C. Municipais de Educação, Saúde, da Criança e do Adolescente, da Segurança, da Assistência Social e da Cultura.
2- Saúde	Expansão PSF; Construção do IMICA; Implantação de especialidades médicas nos centros de saúde; Aprofundamento dos programas de acompanhamento à mulher, à criança e ao idoso; Programa de tratamento com plantas medicinais.
3- Educação	Ampliação da Rede Escolar; Realização de concurso e ampliação do programa de capacitação para professores; Promoção de cursos profissionalizantes; Criação do Agente Popular de Educação; Definição do Plano Municipal de Educação; Promoção de Conferências Municipais; Plenárias de 6 em 6 meses; Apoio ao funcionamento da Biblioteca Municipal; Ampliação das Creches Municipais.
4- Urbanização e infra-estrutura	Criação do 1º centro de comércio 24 horas da cidade; Implantação do Programa de Proteção de Encostas; Ampliação do trabalho da Gestão Democrática;
5- Geração de emprego e renda	Criação de Cooperativas Profissionais; Desenvolvimento do Turismo em Aldeia; Consolidação da Comissão Municipal de Emprego e Renda.
6- Esporte, Cultura e Lazer	Ampliação do Estádio Municipal; Criação do Cine-Teatro Municipal; Consolidação da Praça de Eventos; Ampliação do número de praças nos bairros; Criação do Calendário Cultural do município.
7- Segurança Pública	Participação da comunidade nas propostas de segurança encaminhadas à Secretaria de Segurança Pública.
8- Saneamento	Municipalização da coleta de lixo; Parcerias com os Governos Estadual e Federal para o abastecimento d'água; Implantação gradativa de serviço de coleta de esgoto.
9- Habitação	Estabelecimento de parcerias com o Governo Estadual para construção de casas populares; Doação de lotes
10- Transporte	Implantação do metrô em parceria com os Governos Federal e Estadual ; Disciplinamento e valorização do transporte público municipal; Organização do transporte alternativo, discutindo o assunto com representantes de todos os interessados.
11- Abastecimento	Estruturação do mercado municipal; Descentralização das feiras livres; Ampliação do programa municipal às hortas coletivas e incentivo a agricultura familiar; Criação de um banco de sementes.
12- Promoção e Assistência social	Nova forma de atuação da Cruzada de Promoção Social de Camaragibe; Efetivação do Programa Direito do Cidadão; Desenvolvimento de programas de integração dos portadores de deficiência e atividades voltados à terceira idade.
13- Valorização do servidor público	Avanço para efetivação do Plano de Cargos, Carreiras e Salários do servidor municipal; Investimento na estrutura da prefeitura e modernização da administração municipal; Aprofundamento dos programas de capacitação e valorização do servidor; Criação do Clube do servidor público municipal.

Neste *Programa*, são propostas ações voltadas para a criação de espaços que favorecem a participação da população, a exemplo da indicação, no item *Espaço para o cidadão*, de proposta de criação ou consolidação de diversos Conselhos, como os Conselhos Administrativos e Conselhos Municipais do Meio Ambiente e dos Transportes, além da consolidação dos Conselhos Municipais de Educação, Saúde, da Criança e do Adolescente, de Segurança, da Assistência Social e da Cultura.

Nessa mesma direção, pode-se destacar, em relação ao item *Saúde*, além das medidas específicas do setor, a preocupação em dar continuidade às Conferências Municipais de Saúde. Essa forma de atuação também é priorizada no que toca à *Educação*, quando o programa aponta para as seguintes ações:

- ◆ Promoção de Conferências Municipais de Educação;
- ◆ Promoção de Plenárias de Educação, de 6 em 6 meses.

As ações relacionadas à *Urbanização e infra-estrutura* implicam em implantação de um conjunto de medidas que visam à melhoria da qualidade de vida da população. Entende-se que tais medidas se efetivem dentro de um padrão democrático de gestão. De modo similar, as ações concernentes à *Geração de emprego e renda* buscam a consolidação da Comissão de Emprego e Renda.

Destaca-se, no item *Esportes, cultura e lazer*, a intenção de intervir diretamente na criação, ampliação e consolidação da política de esporte, cultura e lazer. A atuação na área de *Segurança Pública* também busca o respaldo e a participação da comunidade, inclusive com a promoção de campanhas contra a violência.

No item *Habitação*, aparece, mais uma vez, o estabelecimento de parcerias com o governo estadual para construção de casas populares com toda a estrutura básica e a doação de lotes para a construção de conjuntos populares.

No tocante ao *Transporte*, aponta-se a luta pela garantia da implantação do metrô, a continuidade do disciplinamento e valorização do transporte dos ônibus municipais e a organização do transporte alternativo, a partir da discussão com representantes de todos os interessados.

São definidas também ações relacionadas ao item *Abastecimento*, como a descentralização das feiras livres, a criação de um banco de sementes, a continuidade ao processo de estruturação do mercado municipal e a ampliação do programa municipal de hortas coletivas.

Em relação ao item *Promoção e Assistência Social*, aponta-se a consolidação de uma nova forma de atuação da Cruzada de Promoção Social de Camaragibe, a efetivação do Programa Direito do Cidadão e o desenvolvimento de programas de integração dos portadores de deficiência e de cursos e atividades, voltados à terceira idade.

Enfatiza-se, no item *Valorização do Servidor Público*, a construção e efetivação, através da discussão do *Plano de Cargos e Carreira e Salários* dos servidores, a continuidade das ações voltadas à melhoria nas condições de trabalho, o aprofundamento dos programas de capacitação, a valorização do servidor e a criação do clube do servidor público municipal.

Esse conjunto de ações que constitui o *Programa de Governo da Frente Popular de Camaragibe* demonstra a preocupação com o processo de democratização da gestão pública particularmente com o incentivo à criação de diversos conselhos com a participação da sociedade. Tal iniciativa reflete, assim, a postura dos dirigentes no sentido de criar espaços que possibilitem a interferência direta dos cidadãos na fiscalização das ações públicas.

Outro aspecto que merece atenção no documento analisado, é o que diz respeito aos indicativos que apontam para as possibilidades abertas à população no sentido de sua participação na construção da política municipal mediante a realização de diversas conferências por setores.

Por outro lado, a preocupação com a qualidade da educação municipal está presente no Programa, através da indicação de medidas vinculadas diretamente às questões estruturais, à qualificação dos profissionais e à própria participação da população na definição da política educacional.

Tais medidas reforçam a intenção governamental de adotar práticas gestonárias de caráter democrático e participativo, em especial, a promoção de *Conferências Municipais de Educação* e, também, a promoção de *Plenárias de Educação*, semestralmente.

Desta forma, tanto as *Conferências Municipais de Educação* como as *Plenárias de Educação* são apontadas no *Programa* como instâncias legais de construção e avaliação da política educacional, evidenciando-se, assim, a possibilidade de intervenção direta da população nos rumos da política educacional do município.

4.3 O Plano Diretor de Desenvolvimento Local

O Plano Diretor de Desenvolvimento Local de Camaragibe, em sua versão preliminar,³⁹ é fruto de um conjunto de discussões iniciadas a partir do *Fórum da Cidade*, realizado no mês de maio de 1997, no início da primeira Gestão do Prefeito Paulo Santana. Nesse evento, estiveram presentes representantes da sociedade civil, e, foi apresentado o *modelo da Administração Participativa*, seguindo-se a eleição de 120 (centro e vinte) Delegados da Ação Participativa, através do voto direto. A partir desse momento, os delegados começaram a discutir as etapas de desenvolvimento das políticas locais em relação aos setores sóciopolítico e econômico.

³⁹ Segundo informações da SEGOV/SEPLAN, o Plano de Desenvolvimento Local encontra-se em sua versão preliminar, não tendo sido votado, até o momento do término desse trabalho, na Câmara dos Vereadores de Camaragibe.

Nesse período, foram sendo constituídos os Conselhos Setoriais para discussão de temas relacionados às políticas setoriais, incorporadas, posteriormente, ao *Plano*. Desse modo, o *Plano* se constitui em uma síntese de todo o trabalho que veio sendo sistematizado/consolidado em torno das políticas pactuadas entre governo municipal e os representantes dos diversos setores sociais.

Neste momento, vale ressaltar que a discussão sobre o processo de desenvolvimento das instâncias locais ganhou novos elementos a partir da década de 90 com a inclusão do termo *sustentabilidade*. Neste sentido, entendemos o *desenvolvimento local sustentável* como um conceito em construção, que tanto pode significar um processo de reorientação profunda dos modelos de desenvolvimento econômico, incluindo as esferas sociais, culturais, políticas e ecológicas, quanto uma mera reorientação do modelo de desenvolvimento capitalista, procurando apenas melhor racionalizar a relação do homem com o meio ambiente.⁴⁰

O *Plano Diretor de Desenvolvimento Local*⁴¹ de Camaragibe consubstancia o conjunto das políticas setoriais a serem desenvolvidas no município de Camaragibe e a sua estrutura é composta por quatro títulos e treze capítulos, conforme Quadro abaixo.

⁴⁰ Consultar, entre outros, CORAGGIO, J.L.. *Desarrollo humano, economia popular y educación*. Buenos Aires:Aique, 1995.

⁴¹ Sobre o assunto, consultar JARA (1998).

QUADRO 08

ESTRUTURA GERAL DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO LOCAL DE
CAMARAGIBE

PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO LOCAL	
TÍTULO	TEMÁTICA
Título I	Das Disposições Iniciais
Título II	Do Modelo de Gestão
Título III	Das Políticas: Objetivos e Estratégias Capítulo I – Da Política de Fortalecimento dos Instrumentos Democráticos de Gestão; Capítulo II - Da Política de Desenvolvimento Urbano Ambiental; Capítulo III - Da Política de Transportes; Capítulo IV - Da Política de Meio Ambiente e Saneamento; Capítulo V - Da Política de Desenvolvimento Econômico-Social; Capítulo VI - Da Política de Defesa Civil; Capítulo VII - Da Política de Educação; Capítulo VIII - Da Política de Saúde; Capítulo IX - Da Política de Assistência Social Capítulo X - Da Política de Cultura; Capítulo XI - Da Política de Esportes; Capítulo XII - Da Política de Comunicação Social; Capítulo XIII - Da Política de Desenvolvimento Institucional
Título IV	Das Disposições Finais

Acompanham, ainda, o documento cinco anexos referentes: I) à estrutura do modelo de gestão; II) às instâncias do modelo de gestão: competências e composição; III) ao mapa da regionalização administrativa; IV) ao mapa do modelo espacial da cidade e V) ao mapa dos territórios de oportunidades.

Para uma melhor compreensão do seu conteúdo, vamos destacar alguns pontos considerados relevantes, e, a partir daí, explicitaremos a forma como estão situados os aspectos relacionados à democratização da política pública e à participação popular.

Nas disposições iniciais (artigo 1º), estão explicitadas duas dimensões do *Plano Diretor de Camaragibe*. Este é considerado “o instrumento básico da

Política de Desenvolvimento do Município”; e, simultaneamente, constitui “*um pacto firmado entre governo e a sociedade*”. Nele, se “*definem os princípios do desenvolvimento local, o modelo de gestão da cidade e os objetivos e estratégias das políticas públicas setoriais*” (Camaragibe, 2000, p.1).

O documento inclui no Art. 3º, um conjunto de princípios fundamentais da política de desenvolvimento local que engloba:

- I. a promoção do desenvolvimento local integrado e sustentável;
- II. o fortalecimento da participação social, do processo democrático e da construção da cidadania;
- III. a qualificação das políticas públicas locais na perspectiva de uma visão intersetorial, descentralizada e de co-responsabilidade entre governo e sociedade;
- IV. a reorientação dos sistemas e serviços visando uma maior eficiência da máquina administrativa.

Ao tratar das Políticas de Desenvolvimento Local (Artigo 4º), o documento indica treze políticas setoriais, anteriormente mencionadas.

Para a operacionalização dessas políticas, foram instituídos alguns instrumentos de gestão com o objetivo de favorecer o exercício de práticas democráticas no contato do governo com a população. Nessa perspectiva, no Título III, a partir do capítulo I do documento em pauta, aponta-se para o fortalecimento dos instrumentos democráticos de gestão, visando a articulação e qualificação dos diversos agentes, governamentais e não-governamentais, no processo de descentralização e co-gestão da cidade (Art. 10).

A política pública de educação é contemplada no Capítulo VII e tem como objetivo garantir uma boa Educação Escolar Fundamental para todas as crianças, adolescentes, jovens e adultos de Camaragibe (Art. 22). Delineiam-se, nessa direção, as estratégias descritas no artigo 23, a saber:

- I. *garantia do acesso e da permanência na escola ampliando e construindo unidades educacionais, assegurando a melhoria e manutenção do parque escolar, fornecendo merenda escolar todos os dias do ano letivo e para os alunos, garantindo o cumprimento da jornada letiva prevista na LDB, concretizando proposta de inclusão de crianças e adolescentes com deficiência, implantando propostas para regularização do fluxo escolar dos alunos... (...) realizando matrícula nucleada e integrada com o Estado, construindo e assegurando o funcionamento de escolas estaduais nas comunidades onde haja demanda de alunos de Ensino Fundamental e Ensino Médio.*
- II. *melhoria das condições de ensino e aprendizagem para proporcionar melhor rendimento escolar aos alunos, assegurando os meios necessários para concretização do projeto pedagógico das unidades educacionais, apoiando as unidades educacionais na realização de seminários e publicação de material sobre temas de interesse para educadores, alunos e pais, desenvolvendo projetos artísticos, culturais e desportivos, garantindo apoio pedagógico sistemático a todas as unidades educacionais, implantando bibliotecas escolares, ampliando o Programa de Leitura para todas as unidades educacionais, assegurando material didático e paradidático a todos os educandos, eliminando o turno intermediário e regularizando o fluxo escolar dos alunos.*
- III. *fortalecimento da gestão participativa mediante a realização da Conferência Municipal de Educação de Camaragibe garantindo seu caráter de instância máxima de deliberações da política educacional do município. Os colegiados e fóruns são considerados canais internos de democratização da gestão e constituem o espaço por excelência para a definição e avaliação das políticas e propostas educacionais, para socializar informações e deliberar sobre o encaminhamento de questões de ordem política, administrativa e técnica, assegurando a continuidade da Pesquisa Construindo a Educação na Cidade de Camaragibe – Gestão Participativa⁴², apoiando a mobilização dos estudantes na formação dos Grêmios Estudantis, redirecionando as Unidades Executoras a partir da criação dos Conselhos Escolares, criando o Conselho Municipal de Educação e o Sistema Municipal de Ensino e assegurando o funcionamento do CAE – Conselho de Alimentação Escolar de Camaragibe e do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF.*

Ao analisar o *Plano Diretor*, identificamos indicativos que demonstram o interesse dos gestores no sentido de favorecer a democratização da gestão municipal, como também o fortalecimento da sociedade através da instituição de

⁴² “Construindo a Educação na Cidade de Camaragibe – Gestão Participativa’ - trata-se um trabalho realizado pela Secretaria de Educação de Camaragibe- SECED-Cg, no período de setembro a novembro de 1998 e primeiro semestre de 1999, com todos os trabalhadores da rede municipal de ensino, quando se construiu um diagnóstico da gestão da educação. O mesmo faz parte de um conjunto de ações realizadas pela SECED-Cg para garantir o processo de democratização do ensino público municipal, propósito defendido como um dos pontos principais no conjunto das ações realizadas pela administração do município (Camaragibe:1999, p.9).

uma cultura democrática e participativa, contribuindo dessa forma para a construção da cidadania. Nos itens destacados anteriormente, percebe-se um nítido interesse na explicitação e esclarecimento quanto às questões que estão relacionadas ao formato da gestão que se dá de forma compartilhada e com o envolvimento de vários setores da sociedade em diversos conselhos e espaços específicos.

Além disso, observamos também, no conjunto de ações do *Plano Diretor do Município*, o aceno para a possibilidade de efetivação de uma política educacional com característica participativa, em que o envolvimento da sociedade civil organizada através das conferências, fóruns e seminários constitui peça essencial para a sua implementação. Desta forma, a ação implementada pela gestão encaminha-se no sentido de buscar a construção da soberania popular através de uma sociedade democrática e participativa, como salienta COMPARATO (1989:126).

Os documentos analisados consolidam as intenções governamentais e se constituem em referência maior para as ações administrativas.

O Documento de Deliberação da 3º COMEC

Como vimos nos documentos anteriores, a *Conferência* constituiu-se como instância de formulação e deliberação da política educacional no município de Camaragibe. Para compreender mais amplamente a sua configuração, buscamos novos elementos, a partir do **Documento de Deliberações** aí elaborado.

O **Documento de Deliberações da 3ª COMEC**, constituído de 55 páginas, sintetiza, pois, o conjunto das resoluções, discussões e votações, efetuadas pelos delegados presentes.

Um primeiro ponto a destacar neste documento, é que o mesmo expressa o debate que definiu “*as tônicas da política educacional, as metas e os processos de operacionalização das diretrizes, elementos orientadores da prática pedagógica e da aplicação dos recursos destinados à educação*” (Camaragibe, 2001). É importante destacar, portanto, que tais *Deliberações* passam a ser a referência obrigatória para a elaboração do *Plano de Educação – 2001-2010*.

O referido documento está estruturado da seguinte forma: inicialmente, a apresentação expõe informações básicas sobre a *Conferência*, tais como período, tema, instituições que estiveram presentes na construção, homenageados, e objetivos a serem alcançados. Contém três grandes temáticas com seus respectivos subitens, conforme o quadro abaixo.

QUADRO 09
TEMAS DAS DELIBERAÇÕES DA 3ª CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE
EDUCAÇÃO DE CAMARAGIBE

GESTÃO EDUCACIONAL	GESTÃO ESCOLAR	GESTÃO DO ENSINO
a) Gestão Participativa; b) Gestão Financeira; c) Gestão de Recursos Humanos e Profissionalização dos Educadores.	a) Projeto Político-Pedagógico; b) Acesso e Permanência na escola; c) Melhoria das condições de ensino e aprendizagem.	a) Educação Infantil; b) Ensino Fundamental; c) Educação de Jovens e Adultos; d) Educação Especial.

A primeira temática é a **Gestão Educacional** com as informações que deverão nortear a gestão educacional municipal. Engloba os aspectos relacionados à gestão participativa, gestão financeira e gestão de recursos humanos e profissionalização dos educadores.

A segunda temática, **Gestão Escolar**, trata das questões referentes ao projeto político-pedagógico, ao acesso e à permanência, na escola, pelo aluno e à melhoria das condições de ensino e aprendizagem.

A terceira temática trata da **Gestão do Ensino**, concentrando as deliberações sobre a educação infantil, o ensino fundamental a educação de jovens e adultos e a educação especial.

Ao todo, estão presentes no documento de Deliberações da 3ª COMEC 166 deliberações que foram votadas e aprovadas pelo conjunto de atores envolvidos no evento.

Identificamos na temática Gestão Educacional, no subitem Gestão Participativa, quatro deliberações que acenam para uma proposta participativa de gestão, a saber:

- 1 – O fortalecimento do processo de participativo presente na definição, acompanhamento e avaliação da política educacional do Município, com a realização bianual, das Conferências Municipais de Educação de Camaragibe – COMEC's e também das Plenárias de Avaliação que se realizam em anos alternativos;*
- 2 – Formação de comissões compostas por vários segmentos participantes da 3ª COMEC, e indicados pelo Conselho Municipal de Educação de Camaragibe, com a finalidade de acompanhar a efetivação das suas deliberações;*
- 3 – Criação de Fórum Permanente de conselhos municipais no Conselho de Desenvolvimento Sustentável;*
- 4 – Divulgação do calendário dos trabalhos e temas a serem avaliados pelo Conselho de Desenvolvimento Sustentável. (Camaragibe, 2001).*

Nesses subtópicos são feitas afirmativas que ratificam a processo de participação popular como peça fundamental para a construção da política educacional. Ênfase é dada ao fortalecimento do processo participativo no tocante à definição, ao acompanhamento e também à avaliação da política educacional do município. Outro ponto a ser ressaltado é a afirmação de que isso se dará bienalmente, através da COMEC e nas Plenárias de Avaliação previstas para ocorrer em anos alternados à própria Conferência. Destacamos ainda, a preocupação presente no subtópico relacionado com a própria materialização das deliberações, em que se sugere a criação de comissões compostas de vários segmentos para cumprir essa finalidade.

No **Documento de Deliberações** é dado destaque ao objetivo da 3ª *Conferência Municipal de Educação* como um espaço que possibilita a intervenção da população na política municipal:

(...) contribuir para a elaboração do Plano Municipal de Educação – 2001-2010. Na consecução desse objetivo, a 3ª COMEC sistematizou o produtivo debate educacional que, ao longo de meia década, vem se processando no município através de fóruns, conferências, seminários, e pelo Programa de Formação Continuada dos educadores, e nas escolas” (Camaragibe, 2001)

No que se refere à análise das informações contidas neste documento, destaca-se a sintonia entre as intenções do *Plano Diretor de Desenvolvimento Local*, o *Programa de Governo da Frente Popular de Camaragibe* e o *Documento de Deliberações da 3ª COMEC*. Percebemos isso logo na primeira deliberação do subitem *Gestão Participativa*, onde se enfatiza o fortalecimento do processo de participação na definição, acompanhamento e avaliação da política educacional do município através da realização da Conferência. É dado destaque também às plenárias de avaliação que se realizam em anos alternados. Desta forma, existem evidências que a Conferência se constitui o *locus* de construção da política educacional e que se busca materializar a partir da participação efetiva da comunidade neste evento, o que, por sua vez, revela as intenções do governo.

Pode-se dizer que a análise dos documentos aponta para a existência de uma política com caráter democrático e participativo. Além disso, fica claro que os mesmos demonstram uma certa sintonia e coerência entre si, quando a todo o momento aparecem a intenção e a preocupação de se construir uma política social alicerçada através da participação popular, usando como fio condutor as *Conferências Municipais de Educação*.

Neste sentido, é possível afirmar que a forma como se processa a construção da COMEC se aproxima da concepção exposta por GRIESSE

(2002), quando afirma o fortalecimento da vida pública e os canais de democracia como o desafio mais atual e urgente da organização política brasileira. De fato, podemos afirmar que a gestão municipal vem buscando efetivar uma política de fortalecimento dos canais de participação, conforme demonstra a análise.

CAPÍTULO 5 – O PROCESSO DE PARTICIPAÇÃO NA 3ª COMEC

5.1 - O que dizem os Delegados da 3ª COMEC

Considerando a necessidade de contrapor outros olhares à análise documental empreendida, realizamos entrevistas com os delegados envolvidos diretamente na 3ª. COMEC com a intenção de identificar a natureza e o alcance da participação popular na definição da política educacional dessa gestão. Concordamos com Vieira (1990) quando afirma que

“política educacional não resulta apenas da deliberação exclusiva da burocracia. Antes constitui-se como fruto da complexa relação que se estabelece entre o Estado e as forças sociais que logram êxito em fazer valer seus interesses junto ao aparato estatal” (p.3).

As entrevistas ocorreram com os delegados que foram eleitos nas *Pré-Conferências de Educação*, de acordo com o segmento que eles representam. São eles: os Delegados Usuários em Educação (DUE1, DUE2, DUE3, DUE4, DUE5); os Delegados Gestores da Educação (DGE1, DGE2, DGE3, DGE4, DGE5) e os Delegados Trabalhadores em Educação (DTE1, DTE2, DTE3, DTE4, DTE5). Neste grupo, assim como nos outros, resguardaremos também suas identidades, utilizando, portanto, apenas iniciais.

Ao buscar identificar a participação popular no processo de materialização da *Conferência Municipal de Educação*, uma das estratégias que utilizamos foi tentar apreender: a) a concepção de *participação* dos atores entrevistados, b) as formas de participação dos delegados na COMEC e c) os critérios considerados

necessários para que um delegado pudesse ter “*uma excelente participação no evento*”.

Entendíamos que tal procedimento nos proporcionaria uma dimensão mais ampla do significado da COMEC como prática de política na ótica dos sujeitos/atores do processo, não só dos delegados usuários, dirigentes e trabalhadores em educação, mas também dos gestores, o que nos permitiu, na medida do possível, identificar convergências e divergências entre o que está registrado nos documentos e o que realmente acontece na prática.

A concepção de *participação* dos delegados da 3ª COMEC

Ao se refletir sobre a concepção de *participação* evidenciada pelos delegados na 3ª COMEC, é importante considerar que tal processo vem sendo estudado, de modo mais intensivo, a partir dos anos 90, tendo em vista que, nesta década, práticas participativas inovadoras começam a se institucionalizar no Brasil. Uma das explicações para a ocorrência desse processo deve-se ao fato, entre outros, de que, neste período, começaram a ascender ao poder os partidos que se apresentam com característica democráticas e populares. Tais partidos buscam priorizar nos seus programas de governo a construção coletiva de políticas públicas, com ênfase na participação popular.

Essa concepção político-administrativa corresponde à percepção de que a democratização da sociedade constitui um dos elementos fundamentais para a construção da verdadeira cidadania. Dessa forma, o modelo de *participação cidadina* surge como uma referência para a gestão pública, pois, em linhas gerais, indica a possibilidade real de partilha do poder com o envolvimento de diversos segmentos organizados da sociedade.

Desta forma, este modelo de participação expressa os interesses sociais coletivos e difusos, sendo um importante complemento para a democracia participativa.

Na visão de DEMO (1993), os objetivos essenciais na participação são o controle do poder, que passa a ser compartilhado pelos vários segmentos da sociedade, e a construção de uma cultura democrática. Participação, portanto, não pode ser confundida com concessão, dádiva, ou com algo preexistente nem tão pouco pode ser entendida como algo acabado, suficiente e completo.

Com efeito, a participação implica em conquista que faz parte de um processo no sentido legítimo do termo, sendo infindável e em permanente construção.

Essas características podem ser apreendidas ao longo processo de construção das *Conferências de Educação*, o que nos permite considerar a participação da população nesses espaços como uma forma de *participação cidadina*.

Tal compreensão é reforçada pelas falas dos atores envolvidos na 3ª Conferência Municipal de Educação ao explicitarem suas representações quando indagados sobre aspectos relativos à participação, ou seja: *o que é a participação? Quais as formas de participação na COMEC? E o que é preciso considerar para participar de forma qualificada?* Debruçemo-nos, pois, sobre essas percepções.

a) Afinal, o que é a participação para os delegados da 3ª COMEC?

O conceito de *participação* explicitado, de forma unânime, pelos delegados associa-se a um conjunto de ações, tais como: contribuir, atuar de maneira direta, trazer proposta, argumentar nas ações com as quais se está envolvido. Explicitam essa posição os depoimentos que se seguem.

“Participação é a oportunidade que você tem para atuar. Prá atuar dentro do seu município... (...) é atuar e você também não só atuar no sentido de estar presente, mas no sentido também de trazer

contribuição, de contra-argumentar, de trazer proposta de avaliar aquele processo (...) a gente não pode deixar ali, a gente precisa avaliar também se realmente aquilo que foi deliberado está acontecendo. Então prá mim o participar é não só estar presente, você precisa estar presente, você precisa atuar, e você precisa também avaliar esse processo” (DTE 1).

Outro grupo de delegados entende que a ação de participar está circunscrita ao ato de falar, ao momento de dar a sua opinião e ouvir a do grupo, de discutir as questões presentes. Para esses atores, o não falar indicaria uma participação na Conferência “sem *qualidade*”, conforme depoimento abaixo

“Participar. É brigar, é questionar, é reivindicar, é discutir, é participar. Você ficar calado numa coisa é porque você tá... aceitando tudo, né? Então tá tudo bem. Eu acho que não... não é de qualquer coisa que você participe de qualquer Conferência, ou Fórum ou reuniões, você tem... se você tem algum desejo, você tem que discutir, abrir a boca” (DTE 3).

“Você dá sua opinião, você ouvir a opinião dos outro, você dá sua opinião, sua opinião ser aceitar pelo grupo, é você saber ouvir, também o seu grupo. Eu acho que é isso participação é isso, a gente trabalhar, dar opinião, falar, discutir” (DGE4).

(...) Um delegado que fica um pouco calado, em silêncio, numa Conferência ele tende a se decepcionar ele tende a sair de lá sem propostas, né? Que venha melhorar, ou que venha mesmo a prejudicar” (DUE 3).

A análise das entrevistas revela diferenças no que se refere à *concepção de participação* por parte dos delegados. Para alguns delegados, a participação é entendida no sentido de intervir qualitativamente e de forma imediata durante e após a COMEC. Transparece nesse posicionamento um claro sentido de responsabilidade, de poder contribuir com um processo que é acreditado pelos próprios delegados.

Por outro lado, em alguns casos os outros delegados parecem entender a participação de forma simplista, desconsiderando a sua própria capacidade de intervir no espaço da *Conferência*, seja se expressando oralmente, se opondo a alguma questão, ou apresentando reivindicações do grupo que representa. Observa-se que a postura desses delegados se distancia do apontando por BORDENAVE (1994), que chega a ser contundente ao afirmar que a maior força para a participação é o diálogo, deixando claro que dialogar não significa somente falar ou conversar, “*significa se colocar no lugar do outro para compreender seu ponto de vista; respeitar a opinião alheia; aceitar a vitória da maioria; pôr em comum as experiências vividas, sejam boas ou ruins; partilhar a informação disponível; tolerar longas discussões para chegar a um consenso satisfatório para todos (p.50)*”, o que pressupõe qualidades que são imprescindíveis no ato de participar através de uma discussão coletiva visando o bem comum.

Dentre os delegados entrevistados, emerge, ainda, uma outra visão que associa o prazer ao ato de participar e de se envolver em busca de determinado objetivo. Tal visão se aproxima de uma outra também observada entre os delegados e que considera a participação como uma ação coletiva, a construção de objetivos comuns, estando relacionada à questão de doação pessoal e que participar seria o “*vestir a camisa*” em busca de um ideal através da junção de forças.

Tais percepções estão expressas nos depoimentos que se seguem:

"A participação pra mim, é você vestir a camisa. Quando se veste a camisa de qualquer ideal, é você estar participando, mas participando de uma forma inteira, integrada, buscando a soma das forças. Vestir a camisa, trocar idéias e buscar soluções" (DUE 5).

"Participar é estar e estar com o prazer de estar. Porque, às vezes, você está no lugar participando e não está inserida no que está acontecendo, então você só tem o corpo ali, não tem participação em nada. Estar. Participar é lutar é lutar por um objetivo, é... se envolver naquele momento, se envolver no que está acontecendo, não é só dizer eu estou aqui e vou votar mais não sei por que eu vou votar, não, tem que se envolver naquilo ali, e tem que brigar pelos objetivos que acha certo ou não então isso é participação... na minha visão" (DGE 1).

Nos depoimentos percebemos uma sintonia com relação à importância do envolvimento dos delegados durante a *Conferência de Educação*. Isto indica a existência de uma motivação que mobiliza os atores envolvidos em todo o processo participativo, como salienta JACOBI (1990). Desse modo, os objetivos comuns dos indivíduos se ampliam a partir dos interesses coletivos, através da intervenção na vida pública com motivação social concreta que se exerce de forma direta. Os delegados entrevistados situam-se neste contexto, ao evidenciarem o prazer de se perceberem envolvidos diretamente com a construção da política educacional do município.

A participação é vista ainda como um meio valioso para socializar o conhecimento a respeito dos direitos do cidadão. Há o entendimento de que o conceito de participação está conectado ao conceito de cidadania⁴³: participar é

⁴³ Consultar FERREIRA (1993), MARSHALL (1967), entre outros.

exercer a cidadania, através de um envolvimento pessoal, expondo o seu pensamento e idéias. Chega-se a afirmar que a participação pode ser entendida como “vida”, pois, abriria uma porta para o aprendizado. Além disso, a participação consistiria em um meio eficaz que habilita o indivíduo para fazer determinadas cobranças ao poder público, como veremos abaixo:

“Há, participação prá mim, é você... é exercitar sua cidadania, é você se sentir realmente parte da sociedade, é você poder dar um pouco de si. Mostrar que você é capaz de ajudar alguém, é você expor seu pensamento” (DUE1).

“Participar é vida. Participar é tudo, se você não participa você não conhece nada, entendeu? Não é obrigado você ser entendido em tudo não, mas você tem que participar. Até de uma roda de cachaça você tem que participar e não é obrigado a você ficar embriagado, não. Porque se o camarada fica embriagado e cai ele tá me dando uma aula, eu não vou fazer aquilo que ele tá fazendo. Participar é importante, se você não participa você não pode discutir nada, você não entende nada, como é que eu posso cobrar do governo que eu não participo de nada, eu posso cobrar nada do poder público...” (DUE 2).

As entrevistas com os *delegados usuários em educação* indicam a existência de concordâncias em relação à participação e à cidadania. Para este segmento, o envolvimento no processo é visto como peça fundamental no cumprimento do seu dever de cidadão. Confirma-se, assim, o fato destacado por Cury (2002), de que os cidadãos buscam ser ouvidos e terem presença em espaços públicos de elaboração e nos momentos de decisão.

Outro aspecto que merece destaque, na análise desse processo, é que a participação não tem só uma função instrumental na co-gestão da política, mas exerce uma função educativa que é fundamental, pois, no limite, prepara o povo para assumir o governo como algo próprio de sua soberania.

Pode-se afirmar que os atores, além de acreditar que a COMEC é realmente o *locus* de deliberação da política pública para educação do município, querem, sobretudo, fazer parte desse processo exercitando, assim, sua cidadania.

Considerando o que significa *participação* para os delegados da 3ª COMEC, veremos a seguir quais as formas de participação desses sujeitos na *Conferência*, de acordo com as falas dos atores envolvidos.

b) As formas de Participação dos Delegados na COMEC

Tentamos apreender dos delegados participantes, quais as formas de participação presentes na *Conferência* para saber como se efetiva a sua participação e o seu envolvimento na construção da política educacional.

A maioria dos delegados entrevistados destacou que participa na *Conferência* lançando propostas, votando nas deliberações, dando informações, discutindo, nos grupos, avaliando na plenária final a educação como um todo, conforme depoimento abaixo,

“Ele participa no momento que ele está ali para propor aquelas... as deliberações aquilo que vai ser deliberado, e também para votar nessas propostas” (DTE 1).

“Votando, participando dos grupos, (se) informando... acho que também é nosso dever, de quem está participando mais ativamente nessa COMEC, é de informar. De decidir, decisão, né? Decisão. É o prazer de estar ali participando de tal evento” (DGE1).

“Ele participa no momento que ele está ali para propor aquelas... as deliberações aquilo que vai ser deliberado, e também para votar nessas propostas” (DTE 1).

Vale ressaltar que, para alguns, a participação ocorre desde a *Pré-Conferência* quando são eleitas as pessoas que irão efetivamente ocupar as funções de delegado na COMEC, como evidencia o depoimento a seguir:

“...então na hora que eu participo de uma pré conferência de outra região, eu vou conhecer a realidade daquela região ... muitas vezes não é por aí, mas a gente fica brigando até o último momento, discutindo, as discussões são acirradas principalmente.... formação dos grupos na hora que é dado é prá se discutir no grupo e quando a gente leva para o grande grupo para as plenárias finais eu acho que aí é o momento macro quando a gente vê aquilo que a gente brigou desde a pré conferência e vem brigando desde antes... e vem esperando o momento da Conferência, da pré-Conferência prá gente botar aquilo como formulação de uma política pública, o que a gente viveu naqueles dois anos entre uma conferência e outra e a gente vê que aquela proposta nossa vai para o plenário para ser discutida, eu acho que é um momento importantíssimo na vida de qualquer pessoa” (DGE 5)

Outra forma de participação está relacionada à solidariedade. Alguns delegados expressam a preocupação em ajudar os outros participantes tanto no que tange às informações quanto aos procedimentos. A participação é considerada a partir de uma visão ampliada em que o delegado, ao fazer leituras durante as atividades no Grupo de Trabalho, percebe essa ação como uma das formas de participação durante a *Conferência*. De um modo geral, os delegados

assinalam a existência de várias formas e maneiras de participar na COMEC, ressaltando ainda que a não-participação está condicionada a uma decisão de caráter pessoal, como pode ser visto a seguir,

“A gente tem que participar antes das Pré-Conferências... então você participa... (...) eu participo discutindo, a gente estuda discutindo, sugerindo, dando propostas, opiniões prá que... de melhoria prá dentro do que se está vendo o grupo que está debatendo. A gente lê textos... há de votar. Depois por último é que você vai prá votar” (DTE 2).

“A gente tinha, a gente participava sim, as chances eram demais para você participar, para você falar, para você discutir, para você lançar proposta, para você aprovar ou não aprovar, então as chances foi grande demais. Se algum delegado não participou dessa forma foi porque não quis. Foi bem democrático mesmo” (DGE 5).

Os delegados demonstram ter clareza do seu papel enquanto partícipes do processo decisório relativo à política educacional. Papel esse que fica explícito quando evidenciam que a participação se dá efetivamente no ato de votar as deliberações. Dessa forma, apontam para a importância da sua participação, como delegado, se percebendo como responsável por definir os caminhos da educação no município.

Ratifica-se, portanto, o entendimento de BORDENAVE (1994) ao destacar que a delegação é um grau de participação, em que os atores têm autonomia para decidir, e que para que haja uma delegação real, os delegados têm que possuir completa autoridade na tomada de decisão, sem que seja necessário consultar seus superiores.

Percebemos, assim, que os atores envolvidos na 3ª COMEC conseguiram exercer seu papel de delegado real, ao evidenciaram em suas falas a

oportunidade de terem discutido e, sobretudo, influenciado um espaço que consideram democrático e participativo.

Alguns aspectos sobre a participação ainda são mencionados por aqueles delegados que problematizam a sua própria inserção dentro dos movimentos sociais, o que faz com que haja uma tentativa de transferência da cultura adquirida em outros espaços de participação para a própria Conferência:

“Ele participa com voz, né? E ele participa com a elaboração de um projeto. Tem delegado que quando já vai, ele já leva um projetozinho no papel. Ele já leva um projetozinho bem feitinho, datilografado, na medida, no papel. Tem outros que o tempo é pouco e às vezes ele não tem o material, né? Aí ele já leva pouca coisa, mas tem pessoas...às vezes se reuni um grupo e prepara um projeto para apresentar, entendeu? E com um... através de um documento, né? O voto é uma participação” (DUE3).

“Através do... nós somos uma entidade, então eles têm obrigação de chamar a nossa entidade. Então... antes disso eles faz uma mini-conferência, naquela mini-conferência agente... são escolhidos os delegados, possivelmente é 7 delegados de cada barro, né? Aí nós vamos escolher as pessoas que realmente tem condições de tá ali, pessoas que não vai falar nada, não vai dizer nada, vai ficar só de amostra a gente não vai botar uma pessoa. Então a gente vai ver aquelas pessoas que realmente são pessoas que vai nós ajudar a nós fazer alguma coisa, nós lutar pela comunidade” (DUE 4).

“(...) primeiro lugar é a gente no momento de que... no desenrolar no decorrer da Conferência, a gente já colocar obstenção ou destaque, diversos temas serem ... ser abordados e quando ele é ... é

abordados, nós colocamos destaques. É aí que entra o papel do delegado, se coloca em destaque um assunto, uma pauta, se coloca para ser abordado, aí você entra com obstenção quando te dá a palavra, você entra com destaque. Ele participa votando, no é? No processo de deliberar... deliberativo, ele... participa compartilhando nas propostas, ele participa indo para a Conferência estando lá, saindo de casa ... e se candidatando. E quando a gente vai para lá vai com o espírito mesmo de defender aqueles que votaram na gente prá está lá. Discutir, essa de fato é a participação do delegado, e até mesmo como eu falei muitas vezes mexer até na pauta colocando em destaque diversos assuntos e você entrando” (DUE 5).

Saliente-se, que os *delegados usuários em educação* demonstram em seus depoimentos uma certa experiência em espaços onde existem discussões coletivas com apresentação de propostas e votação, o que indica que eles participam de outras conferências e fóruns, no próprio ou em outro município. Certamente, esses são indícios de sedimentação de uma certa cultura participativa nos locais onde predomina a disposição de lutar e reivindicar das comunidades. Nesse sentido, BORDENAVE (1994) aponta que a participação social e política das classes populares traduz a luta para que os dirigentes cumpram o seu dever. E, que, ao lutar por objetivos mais ligados às necessidades imediatas, esta luta serve para fortalecer a consciência de classe, servindo como um aprendizado para outras lutas relacionadas À própria transformação das estruturas sociais.

Consideradas as formas de participação na COMEC, veremos no próximo item quais as condições, na visão dos delegados, para que se possa ter uma efetiva participação na *Conferência*.

c) Condições de participação na COMEC

Depreende-se dos depoimentos dos delegados, que são necessárias determinadas condições para que possa se efetivar uma plena participação na Conferência. Essas condições, em sua maioria de caráter subjetivo, abrangeriam: a) fortes convicções em relação às temáticas abordadas na conferência; b) disposição para lutar pelos seus objetivos; c) ter domínio sobre as matérias objeto das discussões; d) capacidade de formulação de propostas; e) conhecimento em relação aos processos políticos do município; f) exercer em plenitude a representação delegada pelos pares.

De fato, há uma expectativa de que o delegado seja possuidor de fortes convicções que lhe permitam discernir os aspectos positivos e negativos dos assuntos debatidos. Essa condição permitiria ao delegado expressar suas idéias e opiniões. Espera-se, ainda, que este possua forte disposição de luta em função de um suposto ideal. Um dos requisitos considerados importantes para a participação é ser propositivo, capaz de formular determinadas propostas a partir de um conhecimento da situação do município. Além disso, o conhecimento dos procedimentos usuais da política local aparece como requisito importante da atuação do delegado. Por fim, espera-se que o exercício da representação seja útil para o fortalecimento do elo de ligação entre a comunidade e a própria Conferência para de fato poder implementar um trabalho coletivo. As falas seguem nesta direção,

“O conhecimento prévio daquilo que tá sendo discutido ali. É importante que ele tenha esse diagnóstico como está a Educação nesse município, no nosso caso é uma Conferência Municipal, ele precisa ter esse conhecimento prévio ter clareza de como anda a Educação nesse Município se ele sabe quais são os caminhos dessa Educação no Município ele vai ter condições de detectar quais são os

problemas, não é? Quais são as ações da política educacional desse município que está trazendo grande contribuições prá atender a demandas por Educação do município” (DTE 1).

(...) eu acho que tem que ter o mínimo de conhecimento no que a gente vai discutir porque se não tiver nenhum referencial nem teórico nem prático, vai ficar difícil discutir uma coisa que você não conhece. Vontade e um mínimo de conhecimento faz a diferença. (...) só com a vontade a gente não constrói. A gente tem que saber alguma coisa. Não desmerecendo quem vai sem esse conhecimento, mas acho que é importantíssimo que o delegado possa ter a sua inserção, a sua fala garantida, as suas propostas posta em mesa e vai discutir em igualdade de condições” (DGE 5).

É importante considerar que a preocupação com o conhecimento sobre o que se está discutindo, o próprio diagnóstico da situação educacional no município, presente nas falas dos delegados, evidenciam a preocupação com a qualidade da intervenção desse representante no momento de participar das discussões na Conferência. Tal sinalização corrobora o posicionamento de BORDENAVE (1994) quando afirma ser imprescindível o conhecimento da realidade, uma vez que só conhecendo a realidade efetivamente, poderá haver uma transformação real na mesma. Ainda, segundo o autor, “a *participação é mais genuína e produtiva quando o grupo se conhece bem a si mesmo e se mantém bem informado sobre o que acontece dentro e fora de si. A qualidade da participação fundamenta-se na informação veraz e oportuna*” (p.50).

Desse modo, é possível afirmar que os delegados entrevistados acenam para uma perspectiva de transformação/mudança que está presente durante a própria *Conferência*. Eles apontam como uma das ferramentas principais para

que essa perspectiva venha a se realizar o conhecimento sobre as questões que estão sendo debatidas.

Ressalte-se que subjacente às falas dos delegados percebe-se uma certa apreensão em relação ao próprio desempenho na *Conferência*, conforme os depoimentos que seguem:

“Ele tem que ter perseverança, ele tem que fazer tudo com austeridade, sinceridade acima de tudo. É você ser um mero articulador. De repente você tem uma proposta que você sabe que aquela proposta não é bem aceita por quem decide... você sabe que tem cinco grupo por ali, então de vez em quando você dá uma saidinha, e defende seu projeto ali aonde tá aquela pessoa, - oh ! companheiro tem esse projeto aqui. Veja aí o que pode fazer aí. Porque sabe que no final tudo mundo vai se juntar ali prá discutir suas propostas, tá certo? Você ter uma dinâmica. Você ser um bom articulador, ser muito firme no seu pensamento, nas suas posições, ser coerente naquilo que está falando tá certo? Poder transmitir bem, aquilo que você tá defendendo prá alcançar seus objetivos. Ter o carisma realmente” (DUE 1).

“Eu acho assim, na minha concepção ele ser uma pessoa extrovertida. É extrovertida, comunicativa, é uma pessoa expressiva, que não tenha vergonha e que não seja chato também. Então se ele for comunicativo, se ele for como se diz na linguagem popular: se ele for legal, né ? Ele for bem informado. Ele saber discutir. Ele saber participar. Ele saber colocar opiniões. Não atrapalhando, mas tentando acompanhar o assunto então isso é importante assim, nesse sentido, né ? Eu acho que a pessoa tem que ter.... essas pequenas e simples coisas que é de extrema importância. Ser participativo, ter

conhecimento no assunto, você saber do que você quer mesmo, né ? Ser uma pessoa extrovertida, é uma pessoa educada também isso é muito importante etc.” (DUE 3).

Admite-se que não pode faltar ao delegado, no exercício de sua função de representação, “garra”, disposição de luta e envolvimento efetivo, durante todo o processo da Conferência.

“Garra, ter coragem de falar. É coragem. Ter disposição. Saber falar com as pessoas. Não temer a nada. Nós não podemos temer a Presidente, nem ao Presidente da República. Nós temos que falar com ele como falamos com uma pessoa assim, nós temos que respeitá-lo... mas dizer aquilo que é verdade, aquilo que nós queremos a que fim nós temos ali, agente tá aqui prá reindicar a necessidade que há no bairro, então, e saber agente tem na nossa consciência que ali, a gente tá ali, pela uma obrigação nossa de reindicar aquilo que é bom para a comunidade” (DUE 4)

“(...) Então eu acho que o primeiro passo é participar das Pré-Conferências. É onde tá construindo o programa em si, todas as realizações da Conferência. Segundo, é ser atento em cada coisa, participar do seu grupo, não ficar só, participar por participar, tem isso também, né? Acho que tem que participar e ir a frente e saber porque tá ali. Lutar, mesmo que muitas vezes sua opinião seja contrária, tá entendendo? Mas acho que você tem que fazer isso” (DGE 2).

O entendimento que possuem esses atores sobre as qualificações requeridas para a participação como representantes desses segmentos, contudo, ao ampliar a dimensão das características de personalidade, parece se

afastar da visão de BORDENAVE (1994), pois para este uma das ferramentas para a participação é a educação, que pode ser aperfeiçoada pela prática, e a reflexão durante o próprio processo participativo. A qualidade da participação se eleva quando os atores envolvidos

“aprendem a conhecer sua realidade; a refletir; a superar contradições reais ou aparentes; a identificar premissas subjacentes; a antecipar conseqüências; a entender novos significados das palavras; a distinguir efeitos de causas, observações de inferências e fatos de julgamentos. (...) aprendem a manejar conflitos; clarificar sentimentos e comportamentos; tolerar divergências; respeitar opiniões; adiar gratificações” (p. 73).

Esses conhecimentos, nesta ótica, são aprendidos pelas pessoas durante a vivência coletiva, em que o próprio processo participativo serve de instância educativa para a sua aquisição.

5.2 - O que dizem os Gestores Educacionais

Com o objetivo de avançar na compreensão do processo de participação e materialização dos diversos atores na construção da 3ª.COMEÇ, procuramos ouvir não somente os representantes das comunidades, como também aqueles atores - os gestores educacionais - por estarem situados, na estrutura de governo, e participarem efetivamente da formulação da proposta básica para a educação municipal. Os gestores têm um papel privilegiado nesse processo, considerando que não só participaram dessa etapa de formulação inicial das políticas como também atuaram conjuntamente, na *Conferência* com os Delegados eleitos, influenciando, portanto, as decisões tomadas naquele espaço. Conforme explicitado anteriormente, foram entrevistados três gestores que tiveram envolvimento direto com a construção da *Conferência*: a Diretora Geral de Ensino da Secretaria de Educação e os dois coordenadores da 3ª *Conferência Municipal de Educação de Camaragibe*.

Um dos primeiros aspectos destacados nos depoimentos dos gestores, responsáveis pela construção da COMEC, diz respeito à sua gênese⁴⁴. Reconhecem que esta se institui a partir de reuniões dos colegiados da Secretaria de Educação. Durante as mesmas, são feitas avaliações internas concernentes à própria gestão da educação municipal e são apontados indicativos para a *Conferência* a ser realizada posteriormente. A partir dessas reuniões são formadas as comissões que irão iniciar o processo de construção da COMEC como um todo, conforme relatos a seguir.

(...) primeiro as discussões nos colegiados. É. Tem o colegiado de direção o colegiado de diretoria. A gente já saem os indicativos da conferência, então a gente discute com a comissão de coordenação. Forma-se essa comissão e discute-se com ela. (...) são definidas, por essa, a comissão de coordenação, sempre em sintonia com os colegiados da Secretaria de Educação. Toda discussão da comissão também passa pelos colegiados, tanto de direção como de diretoria” (GE 1).

“A Conferência de educação, ela começa com algumas discussões dentro da própria secretaria, quando a gente vai analisando né ? Todos os anos agente tem feito isso, a gente faz constantemente, mas a gente pára com a equipe pedagógica, com a equipe de dirigentes, e da própria secretaria prá refletir um pouco sobre a caminhada, às deliberações, o que agente conseguiu fazer o que a gente não conseguiu” (GE 3).

⁴⁴ Apresentamos anteriormente no capítulo 3º, informações sobre todo o processo de construção da Conferência. As mesmas, vão, desde o momento inicial passando por todas as fases até chegar na Conferência propriamente dita.

Percebemos, com os depoimentos acima, que a construção da *Conferência* se dá a partir da demanda apontada pela própria Secretaria de Educação, que, de forma colegiada, avalia as necessidades educacionais do município e aponta qual será o norte para a Conferência de Educação. Nesse momento, a construção se dá de forma mais restrita e bastante setORIZADA, participando apenas os integrantes dos colegiados existentes.

Num segundo momento, os atores envolvidos sinalizam que a construção da COMEC acontece de forma coletiva e ampliada com representantes de várias instâncias, em nível municipal, estadual e também com o apoio de entidades internacionais que estão ligados à questão da educação. Segundo os gestores educacionais, são constituídas quatro comissões com funções diferenciadas e com papéis articulados e definidos: a) a *comissão de coordenação*, que é responsável por coordenar as questões mais amplas referentes à construção da COMEC, b) a *comissão interna*, que estabelece a comunicação entre as comissões e o colegiado, c) a *comissão executiva*, responsável pela infraestrutura da Conferência, e d) a *comissão de sistematização*, responsável por sistematizar todo o processo. Tais procedimentos são assim visualizados pelos gestores:

“É constituído uma comissão, que é a comissão de coordenação, que geralmente ela é composta por 13 membros, com o Conselho Estadual de Educação, o Conselho Municipal de Educação de Camaragibe, a Universidade Federal de Pernambuco, o UNICEF, a UNESCO,... e o coletivo dos conselhos escolares da rede estadual em Camaragibe, o coletivo das Cooperativas Escolares da Rede Municipal de Camaragibe, o coletivo das Escolas Comunitárias de Camaragibe, o Sindicato dos Servidores Municipais de Camaragibe, a Secretaria de Educação de Pernambuco, o Conselho Municipal dos

Direitos da Criança e do Adolescente, o Conselho Tutelar. (...) além disso, a gente tem uma comissão... executiva formada por pessoas daqui da Secretaria de educação de fato faz o trabalho de infraestrutura, garante toda a infra-estrutura para a realização da Conferência. E a gente também tem uma comissão que é de sistematização, essa comissão ela é formada por pessoas da comissão de coordenação e também por pessoas da equipe de acompanhamento pedagógico. Tem uma comissão interna que tem um representante de cada diretoria, e geralmente duas pessoas da comissão de coordenação que é prá circular a discussão sobre a Conferência internamente, na secretaria” (GE 1).

“(...) a gente começa com reuniões com os vários segmentos que tratam da educação. Tanto os públicos como os particulares, comunitários, os ditos confeccionais, né ? Que são de igrejas e todas as pessoas no município que trabalham com educação, as entidades populares. Então, esse todo... Esse grupo é chamado para discutir como será a Conferência. (...) então esse grupo todo se reúne e a gente vai discutir como que a gente vai fazer a Conferência. Quais serão os tópicos abordados, quais serão os temas a quem a Conferência vai homenagear, qual vai ser a linha que ela vai seguir né ? Qual é a coisa que tá gritante assim na população que ela quer discutir, que as pessoas querem discutir naquele momento” (GE 2).

Constata-se, desse modo, que a 3º COMEC conta na sua estruturação inicial com a presença de diversos segmentos envolvidos diretamente com o processo educacional. Esses segmentos são legitimados pela coletividade que eles representam, tendo o direito a voz e voto durante todo o processo de

construção. Tal procedimento evidencia que a *Conferência Municipal de Educação* é construída através de um processo democrático, que pode ser considerado no escopo da democracia representativa, o que, segundo BOBBIO (1986),

“significa genericamente que as deliberações coletivas, isto é, as deliberações que dizem respeito à coletividade inteira, são tomadas não diretamente por aqueles que dela fazem parte mas por pessoas eleitas para esta finalidade” (p.44).

Tal entendimento nos leva a ponderar que mesmo a COMEC sendo um espaço de construção do exercício da cidadania, ela se efetiva, nos momentos de elaboração e implementação através do viés da democracia representativa.

É importante destacar o motivo pelo qual a democracia direta não está presente na construção da COMEC. Admite-se a existência de dificuldades que podem ser explicadas tomando-se, mais uma vez, a perspectiva apresentada por BOBBIO (p.53), quando diz que, por ser a sociedade tão complexa e com tanta diversidade geográfica e populacional, efetivar o processo de democracia direta através das assembleias dos cidadãos deliberantes e do próprio referendun seria uma tarefa bastante complexa para qualquer gestão.

Dessa forma, pode-se afirmar que a 3ª. *Conferência Municipal de Educação de Camaragibe* por envolver em sua fase de estruturação representantes dos vários segmentos da educação em nível local e estadual, evidencia o caráter democrático e participativo dessa etapa do trabalho. Por outro lado, inferimos também que, neste momento, predomina a vertente da democracia representativa em detrimento da democracia direta.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo teve por objetivo apreender como se efetiva a participação popular no processo de formulação e implementação da política educacional no município de Camaragibe, Pernambuco, no período de 1997 a 2001.

Procuramos reconstituir, com base nas categorias analíticas democracia e participação - que se encontram no centro do debate das Ciências Sociais, no Brasil, nas últimas décadas -, o processo de definição e implementação da política educacional, no espaço empírico desse município, tomando como foco principal de análise a 3ª. *Conferência Municipal de Educação de Camaragibe – 3ª. COMEC*. Apoiados nas análises empreendidas por autores que debatem a questão da democracia no Brasil, procuramos recortar o objeto de estudo, nos centrando no exame dos processos participativos instaurados no âmbito da gestão da educação do município de Camaragibe, durante aquele período.

Inicialmente, trouxemos à tona reflexões sobre a questão da Democracia, buscando entender, a partir de leituras sobre os dilemas que atravessam as Ciências Sociais na contemporaneidade, apresentados, em geral, como “crise paradigmática”, e, levando em conta as contradições do processo sociopolítico brasileiro, as novas formas de democratizar a gestão da política, em especial, da política educacional.

Para tanto, procuramos identificar nas discussões sobre a filosofia neoliberal, que tem norteado a política de parte significativa dos governos da América Latina, alguns elementos que pudessem clarificar as nuances do processo de participação popular na definição de uma política pública no setor educacional, em nível municipal.

Detivemo-nos, particularmente, no exame dos argumentos de Bobbio sobre a democracia, aceitando parte da crítica que lhe fazem alguns autores, a respeito do esvaziamento do conteúdo social e público que sofre este conceito, ao ser reduzido ao cumprimento de um conjunto de regras, com a existência de eleições periódicas.

Buscamos também adentrar no debate sobre a democracia representativa e a democracia direta, analisando suas potencialidades e limites em relação às possibilidades que o povo tem de participação efetiva nas instâncias sociais e políticas.

A democracia representativa assenta-se nas decisões tomadas pelos representantes do povo, eleitos através do voto direto. Este modelo de democracia tem recebido críticas, tendo em vista que a mesma não possibilita à população interferir diretamente nas decisões relacionadas a seus próprios interesses.

Contrapondo-se a este modelo estaria a democracia direta, que, em linhas gerais, representa a interferência direta do povo nas ações referentes à tomada de decisões, sem necessidade de representantes ou intermediários. Tal e qual a concepção anterior, esta também recebe críticas quanto à viabilidade de sua materialização, em virtude, principalmente do nível de complexidade da sociedade e pela própria diversidade geográfica e populacional.

Como forma de resolução deste impasse teórico-prático, apresenta-se o modelo de democracia integral, que na essência trás a junção das duas formas de democracia e que melhor se adequaria à situação vigente.

Reconhece-se que, nas últimas décadas, tem havido, por parte da população, uma luta cada vez maior para conquistar determinados espaços no seio do poder público. Este movimento tem pressionado as instâncias governamentais e conseguido, em certos contextos, interferir diretamente na construção de políticas de corte social, como educação, saúde, segurança etc.

Isso, de forma geral, tem aberto um amplo debate em torno da participação da sociedade na definição e implementação das políticas setoriais.

Ao pensar esse conceito na prática cotidiana, verifica-se que a participação se situa em vários níveis, desde a tomada de decisão até a própria execução da ação e não pode ficar circunscrita apenas ao momento da execução de planos ou programas. Isso porque partimos do pressuposto de que a participação implica partilha de poder, principalmente, no tocante aos processos decisórios.

Nessa perspectiva, o processo e a própria concepção de participação não podem ser vista de forma harmônica. Nos processos participativos estão inscritas contradições e diferenças, tanto na concepção como também nas formas de materialização, que são múltiplas e dinâmicas.

Nos processos político-institucionais, a participação requer um nível de envolvimento que se efetiva em todas as instâncias.

Verificamos, no decorrer do processo investigativo, no que tange à participação na gestão municipal, que esta deve ser entendida como um espaço democrático onde prevaleçam o diálogo e a cooperação. Dessa forma, será possível desenvolver iniciativas inovadoras, em que se efetive o fortalecimento de várias experiências apontando assim, para a cidadania ampliada.

Com efeito, a Participação Cidadina é vista por diversos autores como aquela que expressa de forma efetiva a presença da população na construção de política pública, através da partilha do poder da gestão pública. Este tipo de participação traz como uma das principais características a criação de novos canais e mecanismos de relação entre a sociedade civil e a esfera pública.

A participação, como um processo histórico, dinâmico e infindável, constitui uma conquista da população que se efetiva mediante a luta pela ocupação de espaço de poder. Dentro dessa perspectiva, teria dois objetivos: o

controle do poder que passa a ser compartilhado por parte dos vários segmentos da sociedade e a implantação de uma cultura democrática.

Ao buscar identificar os elementos constitutivos de uma política que evidencie a participação popular, a análise dos documentos oficiais permitiu detectar a intenção do governo municipal no sentido da democratização da gestão através da instituição das Conferências Municipais de Educação.

Observamos esta postura, sobretudo, no tocante à estrutura do modelo de gestão adotado pelo governo municipal, ao contemplar os segmentos organizados da sociedade. Assim, instituiu os Seminários, Conferências e Fóruns como espaços fundamentais para a construção das políticas sociais. Tais espaços, conforme demonstram os documentos e as entrevistas realizadas com os representantes desses segmentos, são concorridos e valorizados pela população que neles vêem a possibilidade concreta de apresentar e debater suas demandas, necessidades e propostas com os dirigentes.

Contribui, dessa forma, a gestão municipal para o fortalecimento da comunidade, através da instituição de processos democráticos e participativos que ampliam o sentido da democracia no município. O estudo evidencia a efetividade dos mecanismos de participação popular na construção da política pública no município de Camaragibe.

Identificamos, também, a existência de um certo nível de sintonia entre as questões debatidas nas Conferências e aquelas relacionadas à definição das políticas setoriais, sempre com a presença da população nesse processo, o que certamente contribui para a democratização da gestão.

Os achados da investigação permitem afirmar que a construção da política municipal de educação se efetiva mediante um processo democrático e participativo. A Conferência Municipal de Educação é apontada como a instância máxima de deliberação da política educacional. Além disso, as *plenárias avaliativas* são indicadas como espaços privilegiados para se proceder

não somente a avaliação desta política, como também verificar em que medida as deliberações que resultaram da conferência foram incorporadas à agenda do governo.

Ainda com relação ao trabalho de campo, procuramos reconstituir o processo de formulação da 3ª Conferência Municipal de Educação de Camaragibe, identificando e deixando falar os principais protagonistas.

Percebemos que a construção da COMEC se dá, inicialmente, de forma restrita e bastante setORIZADA, em que os participantes desse momento são os integrantes dos colegiados da própria secretaria de educação, que apresentam as orientações que deverão nortear as linhas gerais da Conferência.

Contudo, no momento posterior, ocorre a ampliação da participação que se efetiva por intermédio da presença de diversos representantes dos segmentos que estão envolvidos com a educação em níveis municipal e estadual. Neste momento, são instituídas as diversas comissões e coordenações que irão trabalhar na organização da Conferência.

Nesta fase, a construção da COMEC se efetiva através da democracia representativa. Avaliamos que tal processo ocorre por conta de dificuldades decorrentes da complexidade da própria Conferência que agrega uma multiplicidade de atores.

Com relação à própria materialização da Conferência, conseguimos apreender, através das falas dos entrevistados, que estes a percebem como um espaço de formulação de política pública. Com isso, confirmam-se as intenções governamentais assinaladas na análise documental, quando aponta a COMEC como instância máxima da formulação da política educacional.

Assinalamos também, o compromisso dos delegados no sentido de se envolverem e contribuírem com os rumos da política municipal, tendo em vista que consideram a participação nesses processos como inerente à cidadania. Muito embora tenham a mesma compreensão quanto à importância dos

processos de participação, os delegados apresentam entendimentos diferenciados sobre este conceito.

A pesquisa evidencia ainda a preocupação dos delegados com a qualidade de sua atuação durante a realização da Conferência e definem os requisitos necessários a uma *performance* adequada. Além do conhecimento prévio das questões que serão discutidas durante a Conferência, os delegados apontam outros requisitos, tais como ser um excelente orador, demonstrar entusiasmo e envolvimento em todas as fases da Conferência. São esses, em síntese, os elementos considerados fundamentais para qualificar a participação.

Destaca-se, ainda, o fato de que ter experiências de participação em outros espaços parece ser um elemento diferenciador para o delegado. Verificamos que a maioria dos delegados já havia freqüentado outros espaços de construção democrática e participativa como conferências, fóruns e seminários, existentes no próprio município.

Os atores envolvidos neste processo percebem a Conferência Municipal de Educação como um espaço de formulação de política pública e acreditam que através da mesma a educação municipal possa incorporar mudanças que repercutam em melhorias substanciais da educação e da escola pública.

Todavia, mesmo considerando os aspectos positivos apresentados, identificamos alguns entraves que necessitam ser ultrapassados, de modo que todo esse processo possa ser cada vez mais qualificado. Desta forma se faz necessário:

- ◆ Efetivar, através de ações governamentais, as deliberações assumidas pelos protagonistas da 3ª. COMEC e que estão registradas no *Documento de Deliberações*. Esta é uma das preocupações manifestas por parte dos delegados, que apontam como um dos pontos negativos a não efetivação de algumas deliberações, o que viria a prejudicar a credibilidade da própria Conferência;

- ◆ Explicitar antecipadamente aos delegados que apesar de ostentar um caráter deliberativo, a Conferência em si não tem a força de lei, o que faz com que algumas das deliberações tenham que ser aprovadas pelo poder legislativo através da Câmara dos Vereadores, o que poderá, às vezes, inviabilizar a sua efetivação.
- ◆ Explicitar que, muito embora incorporando as demandas apresentadas pelos delegados oriundos de todas as redes de ensino (municipal, estadual, particular, filantrópica e comunitária) do município, a Conferência Municipal de Educação apresenta limitações no momento de implementar as deliberações devido ao próprio nível de complexidade político-administrativo dessas redes.
- ◆ Repensar a estrutura da *Pré-Conferência* e da própria *Conferência* no tocante aos dias e horários de funcionamento, tendo em vista que alguns atores apontam como problemático o fato de que a mesma vem sendo realizada nos finais de semana, e com um período considerado curto (três dias) para o exame das matérias em pauta.
- ◆ Aprofundar a discussão coletiva sobre a importância da Conferência de Educação para a Educação Municipal, tendo em vista que embora a maioria dos participantes a considere como uma instância de construção da política educacional, ou mesmo, como espaço de conquistas para a educação, alguns atores ainda não a percebem dessa forma e apontam a própria participação como sendo uma imposição do cargo que ocupa ou por ter sido “ escolhido/obrigado” para tal.
- ◆ Retomar o processo de capacitação dos delegados, ocorrido na 3ª COMEC, de modo que este possa vir a ser melhor entendido e aproveitado pelos participantes.

- ◆ Efetivar um processo contínuo e sistemático de avaliação tanto da Conferência como também do seu processo deliberativo.
- ◆ Rediscutir, junto aos delegados, a estrutura e a importância dos grupos de trabalho para que todos percebam a relevância deste espaço na construção de práticas democráticas de gestão.

Por fim, os resultados da investigação evidenciam que a construção da política educacional no município de Camaragibe se processa a partir das Conferências Municipais de Educação, com o envolvimento de diversos atores que de forma coletiva vão compartilhando uma prática democrática de gestão.

ANEXOS

ROTEIRO – ENTREVISTA DELEGADOS

Identificação -

1- INFORMAÇÕES SOBRE A CONFERÊNCIA

Concepção de Conferência.

Motivos de participação na COMEC.

Critérios para escolha do Grupo Temático

Expectativas com relação à participação na COMEC

2- PARTICIPAÇÃO NA CONFERÊNCIA

Motivos da candidatura a Delegado da COMEC.

Requisitos para ser um Delegado da COMEC.

Formas de Participação na COMEC.

Requisitos para uma participação qualificada.

Concepção sobre Participação e Democracia .

Relações entre Prefeitura, Conselho Municipal de Educação e COMEC.

Aspectos positivos e negativos da COMEC.

3- PARTICIPAÇÃO NOS MOVIMENTOS SOCIAIS

Relato sobre a experiência pessoal da participação nos movimentos sociais.

ROTEIRO – ENTREVISTA COM OS GESTORES EDUCACIONAIS

Identificação -

1 – PERCEPÇÕES SOBRE O PROCESSO PARTICIPATIVO NA GESTÃO MUNICIPAL

Concepção a respeito de: política pública, democracia, participação popular, cidadania, gestão democrática e participativa

Influência da COMEC na política municipal de educação.

2 – INFORMAÇÕES COM RELAÇÃO À CONFERÊNCIA

Concepção de Conferência.

Motivos de participação na COMEC.

Critérios para escolha do Grupo Temático

Níveis de participação dos delegados

Expectativas com relação à participação dos delegados na COMEC

Avaliação dos resultados da COMEC

3 – PARTICIPAÇÃO DOS DELEGADOS NA CONFERÊNCIA

Motivos da candidatura a Delegado da COMEC.

Requisitos para ser um Delegado da COMEC.

Formas de participação na COMEC.

Requisitos para uma participação qualificada.

Relações entre Prefeitura, Conselho Municipal de Educação e COMEC.

Aspectos positivos e negativo da COMEC.

4 – PARTICIPAÇÃO NOS MOVIMENTOS SOCIAIS

Relato sobre a experiência pessoal de participação nos movimentos sociais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRINQ. **Prefeito Amigo da Criança**. São Paulo: Fundação Abrinq, 2000.

(www.fudabrinq.org.br) Acesso em 25 mar. 2003.

AGUIAR, Márcia A . **Parâmetros curriculares nacionais e formação do educador**: a reforma educacional brasileira em marcha. **Educ. Soc.**, Campinas, ano 17, n.56, 1996

AGUIAR, Márcia A da S.; FERREIRA, Naura S.C. (Orgs) **Gestão da Educação: Impasses, perspectivas e compromissos**. São Paulo: Cortez, 2001.

ALVES, Maria do Socorro Valois. **Financiamento da Educação**: o FUNDEF e a valorização do magistério nas municipalidades. Recife: Universidade Federal de Pernambuco, Programa de Pós-Graduação em Educação, 2001 (Projeto de Dissertação).

ARRETCHE, Martha. Relações federativas nas políticas sociais. **Educação & Sociedade – Revista da Ciência da Educação**, Campinas, v.23, n.80, 2002.

AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (Orgs) **A Inovação Democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003.

AZEVEDO, Janete M. Lins. **A Educação como Política Pública**. Campinas, SP: Autores Associados, 1997.

AZEVEDO, Janete M. Lins de. AGUIAR, Márcia da S. Políticas de educação: concepções e programas. In: **O estado da arte em política e gestão da educação no Brasil 1991 a 1997**. Brasília: Anpae, Campinas: Autores Associados, 2001.

AZEVEDO, Janete M. Lins de, FERREIRA, R.A et al. **A gestão da educação e a qualidade do ensino no contexto da reforma do Estado**. Recife: Universidade Federal de Pernambuco, Programa de Pós-Graduação em Educação, 1988 (Projeto de Pesquisa).

AZEVEDO, Janete M. Lins de. Exclusão Social e Políticas Educativas: Implicações da Adoção do Estilo Gerencial de Gestão por Programas Federais Destinados à Educação Municipal. In : COLÓQUIO INTERNACIONAL PAULO FREIRE, 3., 2001: Recife. **Anais do III Colóquio...**, Recife: Universidade Federal de Pernambuco, 2001

AZEVEDO, Janete M. Lins de. Implicações da Lógica de ação do Estado para a Educação Municipal. **Educação & Sociedade – Revista da Ciência da Educação**, Campinas, v.23, n.80, 2002

BALL, S. J. Cidadania Global, Consumo e Política Educacional. In: SILVA, L. H. (Org.). **A Escola Cidadã no Contexto da Globalização**. Petrópolis: Vozes, 1998.

BENEVIDES, Maria Victoria. **A cidadania Ativa**: referendo, plebiscito e iniciativa popular. São Paulo: Ática, 1991.

BENEVIDES, Maria Victoria. **A construção da Democracia no Brasil Pós-Ditadura Militar** In: FÁVERO Osmar; SAMERARO, Giovanni (orgs.) Democracia e Construção do Público no pensamento Educacional Brasileiro. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da Democracia**: uma defesa das regras do jogo. Paz e Terra, 1986.

BORDENAVE, Juan E. Díaz. **O que é Participação**. 8.ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

CALDERÓN, Adolfo Ignacio; CHAIA, Vera (orgs). **Gestão Municipal: Descentralização e Participação Popular**. São Paulo: Cortez, 2002.

CIAVATTA, Maria A. Construção da Democracia Pós-Ditadura Militar: políticas e planos educacionais no Brasil. In: FÁVERO, Osmar; SEMERARO, Giovanni (orgs.). **Democracia e construção do público no pensamento educacional brasileiro**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

CHESNAIS, F. **A mundialização do Capital**. São Paulo: Xamã, 1996.

COMPARATO, Fabio Konder. **Para viver a Democracia**. São Paulo – SP: Brasiliense, 1989.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Políticas da Educação: um convite ao tema. In: FÁVERO Osmar; SAMERARO, Giovanni (orgs.) **Democracia e Construção do Público no pensamento educacional brasileiro**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Gestão Democrática da Educação: exigências e desafios. In: **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação-RBPAE**, São Bernardo do Campo. V18, n2,p.163-174, jul/dez 2002. .

COUTINHO, Carlos Nelson. A democracia na batalha das idéias e nas lutas políticas do Brasil de hoje. In: FÁVERIM, Osmar; GIOVANNI, Semeraro (orgs.) **Democracia e Construção do Público no pensamento educacional brasileiro**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

DEBRUM, M. **A Conciliação e outras estratégias**. São Paulo: Brasiliense, 1983.

DEMO, Pedro. **Participação é Conquista**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 1993.

DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira. Reforma do Estado e Administração de Pessoal: reflexão sobre a história da política de gestão dos trabalhadores em educação. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade (org.). **Gestão Democrática da Educação: desafios contemporâneos**. 3.ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

DOURADO, L. F. COSTA, M. **Escolha de dirigentes escolares no Brasil: relatório final de pesquisa**. Brasília: ANPAE, 1998.

FERREIRA, Nilda Teves. **Cidadania uma questão para educação**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira. 1993.

FERREIRA, Rosilda Arruda. **A Pesquisa Científica nas Ciências Sociais:** caracterização e procedimentos. Recife: Universitária da UFPE, 1998.

FERREIRA, Rosilda Arruda (Coord).; Edna Maria Garcia da Rocha; NASCIMENTO, Eliane Araújo. **Construindo a Educação na Cidade de Camaragibe.** Camaragibe : Secretaria de Educação, 1999. (caderno, 1)

FIORI, José Luís. **Em busca do dissenso perdido.** Rio de Janeiro: insight Editorial, 1995.

GOHN, Maria da Glória. A formação da cidadania no Brasil a través das lutas e movimentos sociais. **Revista Cidadania – Textos**, n.1. Gemdec. Campinas: Unicamp, (1994).

GOHN, Maria da Glória. **Os sem-terra, Ongs e cidadania:** a sociedade civil brasileira na era da globalização. São Paulo: Cortez, 1997.

GRIESSE, Margaret Ann. Políticas Públicas, Educação e Cidadania: Um modelo da Teoria Crítica e suas Implicações para a Educação Brasileira.: **Revista Brasileira De Política E Administração Da Educação – RBP AE**, São Bernardo do Campo, v. 18, n.2, p. 175-192, jul/dez 2002.

IANNI, O. **Estado e Planejamento Econômico no Brasil.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1986.

JACOBI, Pedro Roberto. **Ampliação da Cidadania e Participação:** desafios na democratização da relação poder público/sociedade civil no Brasil. 1996. Tese (Livre Docência) – São Paulo, 1996.

_____. **Políticas Sociais e Ampliação da Cidadania**. Rio de Janeiro: FGU, 2000.

JARA, C. J. A **Sustentabilidade do desenvolvimento local**. Recife: SEPLAN, 1998.

JOBERT, Bruno e MULLER, Pierre. **L'Etat en Action. Politiques Publiques et Corporatismes**. Paris: PUF, 1987.

LUDKE, M. e ANDRÉ, M. **Pesquisa em Educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU, 1986.

LEHER, Roberto. Movimentos Sociais, democracia e educação. In: FÁVERO, Osmar; SEMERARO, Giovanni (orgs.). **Democracia e Construção do público no pensamento educacional brasileiro**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

KOSIK, Karel. **Dialética do Concreto**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

MARSHALL, T.H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O Desafio do Conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 5.ed. São Paulo: Hucitec-abrasco, 1998.

MOISÉS, José Álvaro; ALBUQUERQUE, J. A. Guilhon (Orgs.) **Dilemas da Consolidação da democracia**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

OLIVEIRA, Dalila Andrade; ROSAR, Maria de Fátima Félix (orgs). **Política e Gestão da Educação**. Belo Horizonte: Autêntico, 2002.

PARO, Victor Henrique. **Gestão da Escola Pública**: a participação da comunidade. RBEP, Brasília, v.73, n.174, p.255-290, maio/ago. 1992.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SOLA, Jorge Wilhelm Lourdes (Org.) **Sociedade e Estado em transformação** – São Paulo: UNESP; Brasília: ENAP, 1999.

SEMERARO, Giovanni. Recriar o Público pela Democracia Popular. In: FÁVERO, Osmar; SEMERARO, Giovanni (orgs.) **Democracia e Construção do Público no pensamento educacional brasileiro**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

SANTOS, Ana Lúcia Felix. A Educação Física no Contexto da Política de Educação Municipal: analisando a experiência do município de Camaragibe – PE. 2002. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal de Pernambuco, Programa de Pós-Graduação em Educação, Recife.

SANTOS, Boaventura de Souza. (org.) **A Globalização e as Ciências Sociais**. São Paulo: Cortez, 2002.

SCHERER-WARREN, Ilse; KRISCHKE, Paulo J (Org.). **Uma Revolução no Cotidiano ?** : os novos movimentos sociais na América Latina. São Paulo, SP: Brasiliense, 1987.

SILVA JR., João dos Reis. Reforma do Estado e da Educação no Brasil de FHC. São Paulo: Xamã, 2002.

TELLES, Vera da Silva. **Direitos Sociais**. Belo Horizonte: UFMG. 1999.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**. São Paulo. Atlas, 1990.

TORRES, Carlos Alberto. Estado, privatização, e Políticas Educacional elementos para uma crítica do neoliberalismo. In GENTILI, Pablo. (Org.) **Pedagogia da Exclusão: crítica ao neoliberalismo em educação**. Petrópolis Vozes, 1995.

VIEIRA, Sofia Lerche. **Em busca de uma LDB cidadã**. LDB – Lei de diretrizes e bases da educação nacional: texto aprovado na Comissão de Educação, Cultura e Desporto da Câmara dos Deputados. São Paulo: ANDE/Cortes, 1990.

VIEIRA, Sofia Lerche. **Política educacional em tempos de Transição (1985-1995)**. Brasília: Plano, 2000.

WEFFORT, Francisco (Org) **A Democracia como proposta**. Rio de Janeiro: Base, 1991.

WITTMANN, Lauro Carlos; GRACINDO, Regina Vinhaes (Coords.). **O Estado da Arte em Política e Gestão da Educação no Brasil 1991 a 1997**. Brasília: ANPAE, Campinas: Autores Associados; 2001.

DOCUMENTOS ANALISADOS

BRASIL. **Constituição da República Federal do Brasil**. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1988.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União. Brasília, 1996.

BRASIL, Governo Federal. **Projeto Alvorada**. 2.ed. Brasília-DF, julho/2001.

BRASIL, Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. **Plano diretor da reforma do Estado**. Brasília, DF: MARE, 1995.

CAMARAGIBE. Prefeitura Municipal. **Regionalização Administrativa**. 2. versão. Camaragibe/PE.: SEPLAN – DPU, 1998.

CAMARAGIBE. Secretaria de Educação. **Regimento Interno da 3ª Conferência Municipal de Educação**. Camaragibe: Prefeitura Municipal, 2001.

CAMARAGIBE. Secretaria de Educação. **Regimento Interno da Pré-Conferência Municipal de Educação**. Camaragibe: Prefeitura Municipal, 2001.

CAMARAGIBE. Secretaria de Educação. **1ª Conferência Municipal de Educação**. Deliberações. Camaragibe: Prefeitura Municipal, 1997.

CAMARAGIBE. Secretaria de Educação. **2ª Conferência Municipal de Educação**. Deliberações. Camaragibe: Prefeitura Municipal, 1999.

CAMARAGIBE. Secretaria de Educação. **1ª Conferência Municipal da Criança e do Adolescente de Camaragibe**: Deliberações. Camaragibe: Prefeitura Municipal, 1999.

CAMARAGIBE. Prefeitura Municipal. **Plano de Obras Camaragibe 2000**. Camaragibe/PE: SEGOV/SEPLAN, 2000.

CAMARAGIBE. Governo Municipal. **Plano Diretor de Desenvolvimento Local**. 2000. (versão preliminar SEPLAN)

CAMARAGIBE. Secretaria de Educação. **1ª Conferência Municipal da Mulher**: deliberações. Camaragibe: Prefeitura Municipal, 2000.

CAMARAGIBE. Secretaria de Educação. **3ª Conferência Municipal de Educação**. Deliberações. Camaragibe: Prefeitura Municipal, 2001.

CAMARAGIBE. Secretaria de Educação. **2ª Conferência Municipal da Criança e do Adolescente de Camaragibe**: Deliberações. Camaragibe: Prefeitura Municipal, 2001.

CAMARAGIBE. Secretaria de Educação. **3ª Conferência Municipal da Criança e do Adolescente de Camaragibe**: Deliberações. Camaragibe: Prefeitura Municipal, 2001.

CAMARAGIBE. Secretaria de Educação. **Conselhos Setoriais e Política Pública: Uma construção Coletiva em Camaragibe/PE.** Camaragibe: Prefeitura Municipal/UNICEF, 2001.

CAMARAGIBE. Secretaria de Educação. **3ª Conferência Municipal da Assistência Social de Camaragibe: Deliberações.** Camaragibe: Prefeitura Municipal, 2001.

CAMARAGIBE. Prefeitura Municipal. **Programa de Governo da Frente Popular de Camaragibe.** 1986.