

DE ESPAÇO PÚBLICO A ORGANISMO GOVERNAMENTAL: TRANSMUTAÇÕES DE MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR¹

Melânia Mendonça Rodrigues
Universidade Federal de Campina Grande - UFCG
melania.r@uol.com.br

RESUMO

Buscando articular história e políticas educacionais, o trabalho aborda a temática da democratização da gestão educacional, tratando, mais especificamente, da instauração de mecanismos de participação da sociedade civil na gestão de sistemas de ensino. Adotando uma abordagem histórico-dialética, o artigo apresenta relatos de experiências de implementação, por governos subnacionais, de mecanismos de participação popular na tomada de decisões referentes à política educacional, em dois momentos históricos distintos – o início da década de 1980 e o princípio dos anos 2000. Evidenciando as fragilidades das experiências pioneiras e analisando a implementação do Fórum Municipal de Educação de João Pessoa-PB, à luz das categorias de mudança pelo alto e transformismo, o trabalho considera que a regressão observada nesse Fórum indica a pertinência da discussão acerca das potencialidades da ação política no âmbito da sociedade burguesa, assim como a atualidade das formulações gramscianas relativas à guerra de posições.

Palavras-chave: Educação municipal; História da educação; Democratização da gestão.

FROM PUBLIC SPACE TO GOVERNMENT ORGANISM: TRANSMUTATIONS OF POPULAR PARTICIPATION MECANISMS.

ABSTRACT

Searching to article history and educational politics, the article approaches the thematic of educational management democratization, discussing, most specifically, the introduction of participation mechanisms in teaching systems management at civil society. Adopting a history- dialectical approaching, the article shows experience reports of implementation, by subnational governments, of popular participation mechanisms in decisions taking relatives to educational politics, in two differents historical moments – the beginning of 1980 decade and the starting of 2000 years. Evidencing the fragilities of Pioneer experiences and analyzing the implementation of João Pessoa-PB Education Municipal Forum, by the categories of top changing and evolutionism, this work considers that regression observed in Forum indicates the relevance of discussion about the potentiality of politics action in extent of bourgeois society, as well the present of Gramsci's formulations relatives to positions war.

Keywords: Municipal educacional; Educacional history; Management democracy

Introdução

*“Como em sonho correr numa estrada?
Deslizando no mesmo lugar?”²*

A abordagem histórico-dialética como referencial, as políticas públicas como objeto, e a democratização como perspectiva caracterizam os estudos sobre a educação escolar brasileira que vimos desenvolvendo ao longo dos últimos anos. Predominantemente, interessa-nos o conflituoso processo de definição das políticas educacionais, enquanto possibilidade de ação contra-hegemônica, mediante a participação ativa da sociedade civil organizada. Vislumbrar tal possibilidade implica, dialeticamente, considerar os limites concretos com os quais ela se defronta, considerando elementos estruturais e conjunturais, de ordem econômica e política, da nossa formação social.

Expressando algumas das sínteses a que chegamos nesses estudos, o artigo discute, à luz da tensão dialética entre mudança e conservação, experiências de implementação, por governos subnacionais, de mecanismos de participação popular na tomada de decisões referentes à política educacional, em dois momentos históricos distintos – o início da década de 1980 e o princípio dos anos 2000. Do primeiro, destacamos as experiências pioneiras dos municípios de Lages (SC), Boa Esperança (RS) e Piracicaba (SP), assim como a do Estado de Minas Gerais. Do segundo, a trajetória do Fórum Municipal de Educação do município de João Pessoa (PB).

Respeitando as categorias metodológicas da contextualização e da totalidade (WACHOWICZ, 2001), delineamos, inicialmente, traços gerais caracterizadores da formação social brasileira, daí extraindo a categoria orientadora de nossas discussões. Na sequência, delineamos o embate de formulações referentes à democracia – e à democratização – que polariza o debate político nos momentos considerados, após o que apresentamos os exemplos empíricos selecionados, discutindo-os com base nos elementos anteriormente levantados.

Uma tortuosa estrada

Partindo da compreensão de que o nosso presente guarda as marcas características com as quais, em um processo histórico, se forja a formação social brasileira, buscamos identificar algumas dessas marcas, nas esferas social e política.

Em uma breve e precisa caracterização, Marilena Chauí (1994) considera que, na formação social brasileira, a divisão econômica engendra uma polarização social “entre o polo da carência absoluta e o polo do privilégio absoluto, [bloqueando] a emergência de uma sociedade democrática” (p. 28).

Em consequência, verticalizada e hierárquica, a sociedade brasileira tem o autoritarismo como marca distintiva, contundentemente assinalada por Chauí (1994 e 2000). Segundo essa autora, inexistindo, no Brasil, a idéia de igualdade entre os cidadãos, aquele autoritarismo se manifesta, nas relações sociais, ou de modo aberto, “sob a forma do mando e da obediência entre um superior e um inferior”, ou dissimulado “por aquilo mesmo que [o] realiza e conserva: as relações de favor, tutela e clientela” (CHAUÍ, 1994, p. 27).

Sobredeterminada por essas relações sociais, a política brasileira é, historicamente, impregnada pelo autoritarismo, também aqui manifesto sob duas formas, a das ditaduras e a do populismo. Chauí (2000) vai mais adiante, afirmando o caráter conspiratório e

golpista como um traço inerente à política brasileira que, de acordo com sua visão, não consegue sequer incorporar mecanismos institucionais estáveis, tornando a democracia uma prática política ocasional.

Outra forma por que se manifesta o autoritarismo político, o populismo constitui, segundo Chauí (1994), um paradigma pelo qual tendem a se reger os governos no Brasil, caracterizado pelas relações da tutela, do favor e da clientela, entre governantes e governados. Nesse modelo, o exercício do poder prescinde das mediações políticas – afastando os partidos políticos e as organizações da sociedade civil – e o governante “priva os governados do conhecimento do mundo sócio-político, podendo, assim, tutelá-los” (CHAUÍ, 1994, p. 19).

Desse modo, a participação das massas populares é admitida – ou até incentivada – apenas nos limites estabelecidos pelas classes dominantes. Assim controlada, a participação torna-se mecanismo de cooptação ou incorporação, de forma subalterna, ao bloco de poder – o transformismo, na terminologia gramsciana –, das classes sociais subalternas ou dos grupos de oposição, visando a assegurar a legitimação do regime político vigente.

Esse afastamento das massas populares das esferas decisórias ou de uma intervenção ativa na política nacional reflete um fenômeno estrutural da formação social brasileira: a peculiaridade do modo como aqui se consolida o capitalismo moderno e extracolônial, para empregar a expressão de Florestan Fernandes (1987).

Ou, ainda recorrendo a esse autor, como se processa, neste país, a revolução burguesa – por ele denominada de contra-revolução prolongada. Segundo Fernandes, à diferença do modelo clássico francês, o desenvolvimento capitalista brasileiro não decorre de um processo de ruptura revolucionária com um Antigo Regime, nem instaura modificações substantivas no sistema de dominação. Assim, em vez da formação de novas classes dominantes, ocorre

[...] um fenômeno muito mais amplo e (embora não pareça) mais dramático: a coalescência estrutural dos vários estratos sociais e das várias categorias econômicas que formavam as “classes possuidoras”, crescentemente identificadas com uma concepção burguesa do mundo e com um estilo burguês de vida [...] (FERNANDES, 1987, p. 311, parênteses e destaque do original).

Carecedora de qualquer inspiração – ou aspiração – igualitária, autoritária e elitista, a revolução burguesa que se processa no Brasil é uma transição pelo alto, resultante de um pacto entre as classes dominantes, do qual são excluídas as classes subalternas e as forças populares. Caracteriza-se, pois, segundo Carlos Nelson Coutinho (1992), como um típico exemplo de revolução passiva ou revolução-restauração, conceito com que Gramsci (2000) designa a “atividade reformista pelo alto” (p. 331) por meio da qual, na história italiana,

[...] as classes dominantes [reagiram] ao subversivismo esporádico, elementar, não orgânico, das massas populares, através de ‘restaurações’ que acolheram uma certa parte das exigências que vinham de baixo [...]. Seria possível dizer que se tratou sempre de revoluções [...] nas quais os dirigentes salvaram sempre o seu ‘particular’ (GRAMSCI, 2000, p. 393, destaques do original).

Trazendo os elementos contidos na análise gramsciana para a história política brasileira, pode-se constatar que, também nessa esfera, as classes dominantes recorrem, em

diversos momentos, à atividade reformista pelo alto, contrapondo-se às pressões vindas de baixo, “alinhavando pactos por cima, que frustraram as aspirações populares e as substituíram por processos *gattopardistas*, em que ‘tudo muda para que tudo siga igual’” (SADER, 1998, p. 1, destacado no original).

Ademais, a necessidade de obter um mínimo de consenso, visando à legitimação do próprio sistema de dominação, leva o grupo no poder, por um lado, a acatar, seletiva e parcialmente, exigências vindas de baixo. Por outro, a promover modalidades de transformismo de grupos inteiros – nos governos populistas – ou, mais freqüentemente, do transformismo molecular – “a incorporação pelo bloco de poder de alguns políticos da oposição” (COUTINHO, 1992, p.127).

No quadro desse recorrente processo de revolução passiva, os momentos de democratização do Estado brasileiro, conjunturais e atrelados às necessidades da política burguesa, conforme Chauí (2000), cumprem o objetivo maior de frear os movimentos direcionados ao alargamento da democracia, encetados pelas classes e forças populares, buscando atenuar as contradições, “[conciliando-as] em uma nova legalidade obtida ‘transformisticamente’” (GRAMSCI, 2000, p. 331, destaque do original).

Com respaldo nas compreensões dos autores citados, consideramos transição pelo alto e transformismo como categorias fundamentais à busca de compreensões acerca de aspectos da esfera política em nosso país, razão por que as adotamos como orientadoras da discussão que, aqui, nos propomos fazer.

Que democracia?

Como já tratamos, mais detidamente, em outro momento (RODRIGUES, 2003), o cenário político do Brasil, nas últimas décadas do século XX, é perpassado pelo processo de retomada da democracia política e pelo confronto de antagônicos projetos societários, aos quais correspondem também antagônicas concepções de democracia. Restringindo-nos ao escopo das discussões a serem aqui travadas, apenas destacamos as formulações referentes à participação popular construídas no âmbito dessas concepções.

Expressão extremada da versão liberal-burguesa de democracia e credo de que se nutre o bloco no poder, o projeto liberal-corporativo restringe e imprime um significado peculiar à participação popular. Em uma observação de caráter genérico, lembramos que, para a doutrina liberal, a participação dos cidadãos – o indivíduo isolado – nas decisões dá-se indiretamente, mediante o sufrágio universal e a representação. Na versão neoliberal, qualquer outra forma de participação política é considerada como uma ameaça à governabilidade, por possibilitar a expressão de demandas incompatíveis com a redução do papel social do Estado. Desse modo, em lugar da cidadania ativa, é a apatia política que recebe estímulo, pelos governos neoliberais.

Considerando, especificamente, os governos neoliberais brasileiros da década de 1990, representantes do projeto liberal-corporativo, constata-se que, rigorosamente, a participação popular restringe-se ao voto, nos pleitos eleitorais. Por um lado, a concentração do poder decisório nas mãos do Executivo fragiliza o instituto privilegiado da democracia representativa de cunho liberal-burguês, o parlamento, reduzindo a visibilidade das decisões políticas, o acesso dos cidadãos a informações sobre políticas públicas e, por fim, a própria possibilidade de controle vertical por parte dos cidadãos.

Por outro lado, esses governos também não estabelecem canais de articulação com a sociedade civil, por intermédio dos quais as organizações populares possam interferir na definição de políticas públicas. Em procedimento inverso, os movimentos sociais

organizados são mantidos à distância, francamente hostilizados ou reprimidos, durante a década de 1990.

O projeto liberal-corporativo, portanto, rejeita a participação da sociedade civil organizada, como mecanismo de socialização do poder. No entanto, admite e estimula uma participação despolitizada e definida como filantropia social, em que a sociedade civil assume encargos outrora pertinentes ao Estado. Trata-se da apropriação, pelos setores dominantes, do ideal da participação, legitimando o desmonte neoliberal do Estado.

A esse respeito, Carlos Nelson Coutinho (2000) analisa que tal dualidade concilia dois pressupostos, aparentemente antagônicos, desse projeto societário: o estímulo à baixa participação política e o estímulo à auto-organização da sociedade civil. Assim, enquanto o fomento da apatia política torna-se necessário como forma de minimizar as demandas que poderiam colocar em risco as políticas de ajuste, o estímulo à organização da sociedade civil – orientada “para a defesa de interesses puramente corporativos, setoriais ou privatistas” (p. 98) – expressa a

[...] tentativa teórico-prática de “despolitizar” a sociedade civil, transformando-a num suposto “terceiro setor”, o qual, situado para além do Estado e do mercado, seria regido por uma lógica pretensamente “solidarista” e “filantrópica”; de resto, uma vez constituído tal setor, o Estado deveria transferir para o mesmo suas responsabilidades na gestão e implementação dos direitos e das políticas sociais (COUTINHO, 2000, p. 98, destaques do original).

As restrições à democracia ora apontadas, para além de representar a conservação do autoritarismo político, revelam, como analisa Coutinho (2000), o objetivo último de inviabilizar “a transformação do Estado num espaço público democraticamente controlado, na instância decisiva da universalização dos direitos de cidadania, [submetendo-o] ainda mais profundamente à lógica do mercado” (p. 123).

Ao projeto liberal-corporativo, as correntes políticas de esquerda, inspiradas no ideário socialista, contrapõem-se com o projeto de uma democracia de participação alargada, propugnando a manutenção dos institutos do ordenamento democrático e a radicalização da democracia. Trata-se da “expansão da democratização nas múltiplas facetas da sociedade” (SEMERARO, 1999, p. 187), apontando para o objetivo maior de superação da alienação política, de socialização do poder, eliminando a “apropriação privada dos mecanismos de dominação e de direção da sociedade” (COUTINHO, 1979, p. 38).

Elemento fundante desse projeto, a participação popular na tomada de decisões, compreendida como “o aumento do controle social na definição e execução das políticas do Estado” (NEVES, 1991, p. 64), efetiva-se mediante a articulação das formas tradicionais da representação liberal-burguesa com uma rede de organizações de base, de modo que, incorporando os direitos cívicos tradicionais, “[os situa] no patamar de uma participação social alargada que se exercita em todos os espaços da sociabilidade, [conjugando a] intervenção instituída com a instituinte” (PAULO NETTO, 1990, p. 126).

Também apresentada como “uma *irrestrita* radicalização da democracia” em todas as esferas de poder (TOLEDO, 1994, p. 134, *itálico no original*), essa concepção, tendo a superação da alienação política por meta, entende como fundamental “o fim do ‘isolamento’ do Estado, sua progressiva reabsorção pela sociedade que o produziu e da qual ele se alienou” (COUTINHO, 1979, p. 38, *destacado no original*). Razão por que, a forma concreta de democracia política, coerente com essa concepção, articula

[...] a ação mediatizada pela delegação tradicional burguesa (as instituições parlamentares, os sistemas partidários, etc.) com uma rede de organizações de base (sindicatos, comissões de empresa, organizações profissionais e de bairro, movimentos democráticos, culturais e patrióticos, comunidades de inspiração religiosa, entidades que congreguem categorias, etc.) (PAULO NETTO, 1990, p. 126, parênteses do original).

Em idêntica direção, Coutinho (2000) propugna “a integração entre os organismos populares de democracia de base (criados de baixo para cima) e os mecanismos tradicionais de representação indireta (como os parlamentos)” (p. 32). Buscando apoio nas formulações gramscianas, a radicalização da democracia, pelo alargamento da participação organizada do conjunto da cidadania, inscreve-se no movimento mais amplo – e dele não se pode dissociar – de refundação da vida ético-política, fundada no exercício da liberdade, na participação ativa e na autogestão das classes populares.

Nesse entendimento, a democratização das instâncias estatais de tomada de decisões, mediante a instauração de mecanismos de articulação com a sociedade civil, ensejando uma participação política organizada, configura-se, de um ângulo, como uma iniciativa que visa a “remover injunções exteriores, a vencer a estruturação burocrático-administrativa do poder e a superar a divisão mais arraigada entre governantes e governados” (SEMERARO, 1999, p. 173).

No âmbito da educação e, mais especificamente, da gestão dos sistemas de ensino, espaços institucionais que ensejem a participação da sociedade civil organizada na definição e no controle das políticas do Estado, segundo as referidas compreensões, contêm as possibilidades de: a) ampliar a esfera pública de decisões, inscrevendo a política educacional no âmbito do direito; b) permitir uma intervenção instituinte das organizações populares, configurando-se como um espaço educativo das massas; c) reduzir a dicotomia entre governantes e governados – ou entre elaboradores e executores –, consubstanciando-se, mesmo em uma esfera específica e restrita, como um espaço de “devolução às pessoas dos poderes alienados de decisão política” (MÉSZÁROS, 2002, p. 30).

Enquanto se vislumbram, na instauração de espaços de participação, tais virtualidades de alargamento da democratização da gestão dos sistemas de ensino, também cabe, dialeticamente, cogitar – com base nas considerações do item anterior – a probabilidade contrária, qual seja, a da utilização desses espaços, pelos governantes, como mecanismos de legitimação das ações governamentais, de cooptação e de esvaziamento da organização popular.

Como em sonho correr numa estrada?

Assentando-se no suposto básico das revoluções-passivas, o projeto de liberalização política – a distensão lenta, gradual e segura – idealizado pelo general Golbery do Couto e Silva e proposto pelo então presidente, general Ernesto Geisel (1974-1979), representa uma nova estratégia de legitimação da ditadura civil-militar vigente no Brasil desde 1964. O projeto geiseliano de reforma pelo alto, como aponta Carlos Nelson Coutinho (2000), consta, em essência, de duas iniciativas correlatas: por um lado, atenuar a ação repressiva do Estado, direcionando-a, seletivamente, contra os grupos ou setores mais radicais; por outro, em um claro exemplo de transformismo, cooptar a oposição moderada, incluindo-a, de modo subalterno, no bloco no poder.

Defrontando-se, no entanto, com uma configuração bem mais complexa da sociedade brasileira, propiciada pela modernização capitalista incentivada pela própria ditadura, esse projeto não alcança o êxito pretendido³, ou, como apropriadamente sintetiza

Coutinho (2000), o “projeto de abertura pelo alto chocou-se com o processo de abertura, sendo freqüentemente alterado e mesmo derrotado por ele, ou seja, pela movimentação real da sociedade civil, pela pressão que vinha de baixo para cima” (COUTINHO, 2000, p. 91, itálicos no original).

De fato, desde meados da década de 1970 e durante os anos 1980, a organização – ou reorganização – de entidades representativas dos mais diversos grupos sociais⁴ marca o surgimento – ou ressurgimento – de novos sujeitos políticos coletivos. Manifestação do fortalecimento da sociedade civil, esses novos sujeitos políticos instauram um claro enfrentamento com o regime ditatorial, em defesa de uma democracia substantiva, calcada na igualdade econômico-social e na participação política das massas populares (ALMEIDA, 1998).

Não provêm, no entanto, somente da sociedade civil os percalços enfrentados pelo projeto geiseliano de liberalização política da ditadura. A perda de legitimidade junto a setores da classe média e da burguesia, provocada pela crise do milagre econômico, acirra conflitos entre frações da classe dominante e estimula, pela adesão de segmentos do médio capital, o crescimento da oposição ao regime. Daí, as sucessivas derrotas do partido da situação nas eleições de 1974, 1976 e 1978, em razão das quais é enfraquecido o esquema de sustentação do governo federal no Congresso Nacional e em diversos municípios⁵.

No governo seguinte, do general João Baptista Figueiredo (1979-1985), a oposição obtém esmagadora vitória nas eleições realizadas em 1982, conquistando importantes governos estaduais – aí incluídos os de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Paraná – , aprofunda-se a crise de legitimidade da ditadura. Ademais, permanecendo a nomeação dos prefeitos das capitais como uma prerrogativa dos governadores, também as maiores – ou mais importantes – cidades desses Estados contam com administrações de oposição.

Como consequência dessas vitórias eleitorais, já no período 1977-1982, em pequenos ou médios municípios, administrações de orientação progressista, contrarrestando o autoritarismo dominante, instauram procedimentos de “maior aproximação entre o povo e o governo” (JACOBI, 1990, p.128), ou “[buscam], ainda em plena vigência do regime militar, a participação popular *depois* das eleições como fonte de legitimação e orientação das políticas públicas” (CUNHA, 1991, p.106, itálico no original).

Na sequência, destacando a implementação de canais de participação popular no processo de tomada de decisões, apresentamos uma síntese de experiências desenvolvidas por governos progressistas de três municípios – apontadas como pioneiras – e do Estado de Minas Gerais, no período 1977-1986.

- *Lages (SC)*

Sob o lema de *Lages, a força do povo*, a administração que se instaura em 1977 empreende, a partir dos núcleos e sub-núcleos do MDB – partido ao qual é filiado o prefeito, profissional liberal e ex-líder estudantil – nos bairros e nos distritos, uma campanha de mobilização em todo o município, visando a estimular a organização popular, em associações de moradores e em núcleos agrícolas, como requisito para o atendimento, pela prefeitura, das demandas por serviços.

Em se tratando, de modo específico, da educação, Dirceu Carneiro (1984), considerando-a como um direito dos pais, refere-se aos Conselhos de Pais das escolas da rede municipal como um mecanismo de participação “no encaminhamento da vida escolar” (CARNEIRO, 1984, p. 78).

Tal encaminhamento, conforme se pode depreender das colocações de Carneiro, compreende duas vertentes: a primeira, a discussão e aprovação do currículo escolar, “estabelecido como uma resposta aos problemas básicos de vida do cidadão”

(CARNEIRO, 1984, p. 78), visto que, para o autor, a elevada evasão escolar expressaria a recusa das crianças “a um processo de colonização do centro sobre a periferia e da cidade sobre o campo” (CARNEIRO, 1984, p. 78); a segunda, o apoio e sustentação prática a aprendizados como carpintaria, marcenaria, sapataria, costura, artes gráficas e artesanato. A respeito desta segunda vertente, o autor referenciado não apresenta maiores esclarecimentos acerca de como estava prevista sua viabilização.

A experiência de gestão democrática em Lages é interrompida com a derrota, nas eleições de 1982, do candidato apoiado pelo então prefeito. Para essa derrota, concorrem, na interpretação de Luiz Antônio Cunha, a fragilidade da organização popular – atribuída, pelo autor, ao curto período de desenvolvimento da experiência – e a ostensiva ação do governador que, lançando mão do orçamento estadual e dos quadros locais do partido adversário, implementa políticas clientelísticas, com o fito de “impedir a consolidação das forças políticas que desencadearam as mudanças, particularmente as do campo educacional” (CUNHA, 1991, p. 125).

- *Boa Esperança (ES)*

Como estratégia de enfrentamento do grave quadro de regressão econômica em que encontra, no início de sua administração, o pequeno município capixaba de Boa Esperança, o prefeito eleito – pequeno proprietário rural, filiado ao partido da situação e, ainda no exercício do mandato, sem vinculação partidária – implementa um processo de planejamento participativo, referenciado, claramente, nas Comunidades Eclesiais de Base da Igreja Católica.

Desse modo, são constituídas, no município, as comunidades de base, em cujas reuniões “são estudados os problemas de saúde, educação, as condições da escola – o prédio, carteira, material escolar, e outras coisas” (COVRE, 1984, p. 63). Nas comunidades, para cada grupo de dez ou doze famílias vizinhas, é escolhido um líder, aos quais compete, reunidos em três Centros Irradiadores, elaborar o planejamento setorial.

Também é criado o Conselho Municipal de Desenvolvimento, composto de representantes das comunidades, por elas eleitos, do governo municipal e das organizações não-governamentais. Esse Conselho objetiva “congregar os esforços no sentido de acelerar o desenvolvimento sócio-econômico e cultural do Município, estudando a realidade, selecionando seus problemas, elaborando, executando e avaliando programas de desenvolvimento” (COVRE, 1984, p. 62).

O texto de Amaro Covre não esclarece, no entanto, qual o papel dessas instâncias na definição das ações de reorientação curricular das escolas rurais e na transferência, para o município, dos encargos de administração – acompanhados dos recursos de manutenção – das unidades escolares até então geridas pelo governo estadual.

Considerando o significativo aumento no número de escolas municipais, durante a gestão de Covre, Cunha (1991) avalia que “a iniciativa da administração municipal e a participação popular convergiram na ampliação e na reforma do ensino público, desenvolvendo formas inéditas de gestão” (p. 112).

À diferença das demais experiências aqui relatadas, as fontes consultadas são omissas, no tocante aos destinos da experiência desenvolvida em Boa Esperança.

- *Piracicaba (SP)*

Uma diversificada e florescente atividade econômica, englobando do setor primário ao terciário, aliada à presença de importantes institutos de ensino superior e de pesquisa, propicia as bases sociais para a organização, nesse município, de forças da esquerda que,

em aliança com liberais democratas, compõem a corrente do MDB da qual emerge a candidatura e eleição do prefeito cuja gestão forma, ao lado das duas anteriormente apresentadas, o grupo das experiências pioneiras de gestão democrática.

Integrando representantes daquelas forças de esquerda, a administração municipal orienta suas políticas para o atendimento às necessidades da população das periferias urbanas, priorizando, inicialmente, obras de saneamento básico e, posteriormente, ações nas áreas de habitação popular, saúde e educação.

Também representativa da vertente político-partidária de sustentação do governo, a equipe pedagógica, composta por pedagogos e cientistas sociais, intentando “ultrapassar (incorporando) as posições que polarizavam o discurso e a prática pedagógica brasileira nos anos 70” (CUNHA, 1991, p. 115, parênteses do original) – as correntes autoritária e populista –, define diretrizes político-pedagógicas para o Plano Municipal de Educação, nas quais expressa seu objetivo de construir uma educação municipal democrática, reconhecendo limites e apontando as possibilidades da ação do município, na busca desse objetivo. Assim, aquelas diretrizes:

- consideram a democracia, no âmbito municipal, como consequência do grau de liberdade política existente no âmbito nacional;
- ressaltam a existência de um “espaço possível de ampliação na prática política municipal, [ocupado quando] existe um compromisso democrático de envolvimento da comunidade na discussão e solução dos problemas” (NUDELMAN *apud* CUNHA, 1991, p. 116).;
- ponderam que “só é possível a participação popular através de suas entidades autônomas e lidimamente representativas” (NUDELMAN *apud* CUNHA, 1991, p. 116);
- apresentam, como “princípios fundamentais e inarredáveis, [a serem assumidos pela administração], legitimar as organizações existentes [e] democratizar tais organizações a partir do envolvimento da comunidade na elaboração dos rumos a serem seguidos” ((NUDELMAN *apud* CUNHA, 1991, p. 116).

O Plano Municipal de Educação, elaborado com base nas diretrizes destacadas, adota o lema “substituir a escola de poucos pela escola de muitos” e se volta, atendendo à reivindicação prioritária das populações da periferia urbana, à instalação de Centros Polivalentes de Educação e Cultura – CEPECs. Nesses Centros, são desenvolvidas atividades educativas destinadas às crianças – berçário, creche, ensino pré-escolar e educação complementar do 1º grau – e a grupos de mães, como também, o Programa de Educação Complementar de Adultos. Aos finais de semana, os Centros são abertos à população, que neles promove atividades culturais ou cursos profissionais.

Para além do uso das instalações, a população desempenha um papel ativo: na decisão de se instalar um CEPEC, tomada em atendimento à reivindicação de uma comissão de creche ou de pais; na seleção das crianças a serem atendidas, procedida por aquela mesma comissão, e, ainda, no conselho de avaliação do Centro, integrado, exclusivamente, por moradores do bairro, eleitos pelos professores, monitores e serventes.

Malgrado a ênfase conferida, nas diretrizes da política educacional, à participação popular, apontada como espaço possível de ampliação na prática política municipal, a forma concreta de participação implementada durante o período – a experiência dos CEPECs – mostra-se frágil para resistir à mudança na orientação político-ideológica da administração municipal, a partir de 1983, “sendo demolida no que tinha de pioneira, passando a se incorporar aos padrões comuns de atendimento ao pré-escolar existente no país” (CUNHA, 1991, p. 118).

Tal desfecho permite questionamentos quanto à organização das entidades representativas dos segmentos populares que, segundo as diretrizes da gestão 1977-1982, deveriam ser legitimadas e envolvidas na definição dos rumos a serem seguidos pela administração municipal. Questionamentos para os quais, lamentavelmente, a insuficiência das informações disponíveis não oferece respostas.

- *Minas Gerais*

Em um governo caracterizado pela composição de forças progressistas e conservadoras, formado pelo governador Tancredo Neves, o titular da Secretaria de Educação e seus principais quadros provêm da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), contando com uma experiência política e profissional mais afeta ao campo democrático e à educação pública.

Esse perfil incomoda as principais bases de sustentação do governo, dos políticos conservadores aos empresários do ensino, passando pelos militares, em razão do que, respaldada no programa eleitoral do governador, a equipe da Secretaria de Educação resolve buscar “uma base de sustentação política fora dos mecanismos tradicionais” (CUNHA, 1991, p. 166). Brota, assim, a realização do Congresso Mineiro de Educação, descrito e analisado na obra citada de Luiz Antônio Cunha, ora adotada como referência.

O conhecimento da situação educacional do Estado, das propostas pedagógicas das escolas e a sistematização de propostas para a definição de uma política educacional constituem os objetivos do Congresso, que se realiza no período de agosto a outubro de 1983.

Uma ampla estrutura é montada para coordenar o evento, formada por: a) uma comissão central, presidida pelo diretor da Superintendência Educacional e composta por representantes de 11 entidades da área educacional, da UFMG e da Secretaria Municipal de Educação de Belo Horizonte; b) comissões regionais, segundo cada uma das 30 delegacias de educação, constituídas à semelhança da comissão central; c) comissões municipais, em todos os 722 municípios do Estado, e d) comissões de escola, em número superior a 20 mil.

Iniciado em agosto, o Congresso desenvolve-se em quatro etapas. A primeira, as assembleias escolares, das quais podem participar “todos os interessados” (CUNHA, 1991, p. 168), seguidas das assembleias municipais, regionais e, culminando o processo, o encontro estadual. Todas as assembleias elaboram relatórios e elegem delegados para a etapa subsequente. Dos trinta relatórios regionais, resulta

um documento denominado “Diretrizes para a Política de Educação de Minas Gerais”, debatido e modificado no encontro estadual, no qual 1.300 pessoas (não só profissionais da educação) participaram de grupos de trabalho e assembleias. Este documento veio a ser a base para o Plano Mineiro de Educação – 1984/87 (CUNHA, 1991, p. 168, destaques no original).

Considerando a participação no Congresso, Cunha avalia que “não houve a participação da ‘comunidade’ [escolar] em sua totalidade” (CUNHA, 1991, p. 170, destaque do original), devido, segundo a direção do evento, a precariedades na convocação para os debates – acarretadas pelo autoritarismo e centralização de alguns diretores de escolas – e ao “espírito negativista presente em professores, especialistas e certas lideranças no campo da educação” (RODRIGUES *apud* CUNHA, 1991, p. 170).

A esses obstáculos à participação nas assembleias escolares, somam-se os enfrentados por algumas assembleias municipais, decorrentes de divergências e

sectarismos existentes na política local, tornando necessária a intervenção da Delegacia Regional de Educação para a realização do encontro.

Ainda quanto à participação, Cunha relata as críticas da União dos Trabalhadores do Ensino (UTE),

que não considerava democrático o critério de participação definido em termos de eleição de delegados a partir dos encontros regionais, aos quais teriam acesso dois participantes por escola. A UTE queria representação direta a partir das escolas, de forma a abranger todos os profissionais do ensino, inclusive os serventes (CUNHA, 1991, p. 171).

Em que pesem os percalços enfrentados em seu processo, outros resultados e desdobramentos, para além do Plano de Educação, podem ser creditados ao Congresso, como sejam:

- a delegação de competência, às delegacias regionais, para implementação das propostas das escolas e comissões municipais;
- a criação de uma comissão de acompanhamento da execução das deliberações do Congresso, constituída por diretores – eleitos – de cada delegacia regional;
- a institucionalização de mecanismos de gestão democrática escolar, como os colegiados deliberativos escolares, integrados por representantes de todos os segmentos da escola, de pais e de grupos comunitários, complementados pelas Assembléias Gerais, de realização semestral;
- a implementação de práticas participativas nas decisões sobre a localização de novas escolas, envolvendo as comissões municipais de educação, e
- o desencadeamento de um processo participativo de reformulação curricular.

Os êxitos experimentados por essa experiência democrática não resistiram à mudança de governo, ocorrida em março de 1987, mesmo sendo o novo governador integrante do mesmo partido, o PMDB. À semelhança das demais iniciativas aqui apresentadas, em Minas Gerais, “a política educacional do governador Newton Cardoso (se se pode chamar assim às medidas que foram sendo tomadas na área) resultaram numa completa demolição do que havia sido erigido na gestão anterior” (CUNHA, 1991, p. 187, parênteses do original).

- *Uma ligeira apreciação*

O breve relato que acabamos de fazer demonstra uma das mais sérias limitações com que se defrontaram essas experiências, qual seja, a descontinuidade. Esse fato reafirma a compreensão de que, para além das propostas de um grupo dirigente, o ritmo e a efetividade da mudança encontram-se indissociavelmente relacionados ao contexto político-institucional no qual se desenvolve a gestão da educação municipal. A esse respeito, e tendo como referência algumas das experiências aqui apresentadas, Maria de Fátima Felix Rosar (1995) manifesta o entendimento de que a derrocada dessas iniciativas de democratização evidenciam “os limites de estruturação de um poder local em regime capitalista” (p. 299).

Apesar dessa fragilidade, cumpre reconhecermos o mérito dessas iniciativas: originárias de forças do campo democrático-popular, concretizaram uma reação ao regime ditatorial, configurando-se como um vislumbre das possibilidades levantadas no item anterior. Ademais, permaneceram como referência, inspirando, dentre outras, as discussões e propostas do campo democrático⁶ para a atual LDB, notadamente no relativo à

constituição de mecanismos de articulação com a sociedade civil, no âmbito dos vários sistemas: os Fóruns de Educação.

Com efeito, o projeto aprovado em 1990, na Comissão de Educação, Cultura e Desporto da Câmara dos Deputados, conhecido como substitutivo Jorge Hage acolheu a proposta originária do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, concernente às instâncias do Sistema Nacional de Educação: o Conselho Nacional de Educação – órgão normativo e de coordenação; o Fórum Nacional de Educação – instância de consulta e de articulação com a sociedade, a se realizar quinquenalmente, precedendo a elaboração dos Planos Nacionais de Educação, e antecedido, sempre que possível, de Fóruns Estaduais, Regionais e Municipais.

Deslizando no mesmo lugar?

Restaurado o Estado democrático e aprovada a atual LDB, os entes federados subnacionais procederam à elaboração do marco regulatório da educação estadual ou municipal. Muito provavelmente, sob o influxo das propostas contidas no substitutivo Jorge Hage, legislações municipais – Leis Orgânicas e leis de criação do Sistema Municipal de Ensino – contemplam organismos de articulação com a sociedade civil, como Fóruns ou Conferências de Educação, dentre os quais, pudemos acompanhar o Fórum Municipal de Educação de João Pessoa-PB, cuja experiência relatamos a seguir.

- *O Fórum Municipal de Educação de João Pessoa/PB*

Conforme cogitamos anteriormente, em aparente consonância com o projeto de LDB vinculado ao campo democrático de massas, a lei que institui o Sistema Municipal de Ensino (SME) de João Pessoa/PB (Lei nº 8.996/1999), cria um órgão com função precípua de definir a política municipal de educação: o Fórum Municipal de Educação (FME-JP).

Presidido pelo Secretário Municipal de Educação, o Fórum é composto por um total de 115 integrantes, entre representantes de instituições educacionais (78), de órgãos governamentais (9) e de entidades da sociedade civil (17), aos quais se acrescentam os membros da Comissão Executiva (11), a quem cabe a coordenação geral das atividades. Em sua implementação, no período de abril a outubro de 2002, tais atividades são constituídas por reuniões, Seminários e Plenárias, objetivando a elaboração do Plano Municipal de Educação (PME-JP).

Acompanhando essa implementação, consideramos que o Fórum Municipal de Educação, configurou-se como um espaço de democratização da gestão do Sistema Municipal de Ensino de João Pessoa, especificamente, no tocante à elaboração do Plano Municipal de Educação⁷.

No entanto, buscando constatar que configuração, efetivamente, o FME/JP assumiria, acompanhamos suas atividades nos dois anos subseqüentes, 2003 e 2004. No primeiro ano (2003), essas atividades restringem-se a dois momentos coletivos. O primeiro, dedicado à entrega da versão final do PME-JP, constituiu-se de duas reuniões: uma, da Comissão Executiva, ocorrida em 24 de março, e outra, a Plenária do Fórum, realizada no dia seguinte.

Ocorrido nos dias oito e nove de dezembro de 2003, o segundo momento também se constitui de uma reunião da Comissão Executiva, preparatória, e de uma Plenária do FME-JP, contando – segundo relato da Secretaria Municipal de Educação – com a

presença de cerca de 100 pessoas, englobando integrantes do Fórum e “diversas autoridades presentes” (PMJP; SEDEC; FME, 2003, f. 1).

Tendo por objetivo “realizar uma primeira avaliação do Plano Municipal, após aprovação pela Câmara de Vereadores e de sanção pelo Senhor Prefeito Municipal” (PMJP; SEDEC; FME, 2003, f. 1), essa reunião instala um espaço de discussão, assim configurado pelo relato: “ao término da fala das autoridades, os participantes do Fórum se reuniram em grupos e deram (sic) as [...] propostas para 2004” (PMJP; SEDEC; FME, 2003, f. 4).

Já em 2004, apenas uma única atividade é realizada, no mês de dezembro, em um contexto de final de gestão: uma Plenária, em que a SEDEC/JP, apresenta ações por ela implementadas, sem tomar como referência o texto do PME. Para essa Plenária, foram convocados todos os diretores das escolas municipais, a fim de tomarem conhecimento dos procedimentos a serem adotados para a implementação do programa Presença, do Governo Federal, temática abordada imediatamente após a apresentação das ações, sem abertura de qualquer espaço para reflexão ou encaminhamentos quanto aos rumos do Fórum. Desde então, esse organismo não mais se reuniu.

A resultante desse processo de desfiguração das propostas do campo democrático de massas, no que respeita à democratização da gestão, constitui exemplo claro da estratégia da revolução pelo alto: por um lado, aparenta incorporar *acolher exigências vindas de baixo*, ao promover espaços de participação da sociedade civil na elaboração das políticas educacionais.

Por outro lado, a experiência do Fórum Municipal de Educação de João Pessoa/PB leva-nos a admitir que aquilo que se afigurou, inicialmente, como uma retomada de uma proposta do polo democrático de massas extirpada da LDB minimalista, como um avanço na democratização da gestão, propiciado pela autonomia relativa de que gozam os Sistemas Municipais de Ensino, findou revelando-se em mais um episódio da recorrente revolução passiva ou revolução pelo alto, em mais um mecanismo transformista de legitimação de governos e de cooptação das classes populares, alterando radicalmente o significado a ele conferido pelas correntes progressistas, ao defenderem a instauração de tal instância de articulação com a sociedade, quando da discussão da atual LDB.

Expressão do predomínio do polo liberal-corporativo, a regressão observada no FME/JP indica a pertinência da discussão acerca das potencialidades da ação política no âmbito da sociedade burguesa. Conforme compreendemos, cabe retomarmos as formulações gramscianas relativas à guerra de posições, que implica a conquista de espaços na sociedade civil, “pois é no meio da complexidade da sociedade civil e de suas contradições que se deve mostrar a capacidade de desenvolver uma nova práxis política ‘assimétrica’ à das classes dominantes” (SEMERARO, 1999, p. 63, destacado no original). Além do trabalho longo e persistente, tal estratégia exige “inteligência histórica e política para saber analisar os períodos de crise e saber se apropriar da direção nos momentos de transição” (SEMERARO, 1999, p. 63).

Referências

ALMEIDA, Lúcio Flávio de. De JK a FHC: apontamentos para as lutas sociais no Brasil contemporâneo. In: OURIQUES, Nildo Domingos, RAMPINELLI, Waldir José (org.). **No fio da navalha: crítica das reformas neoliberais de FHC**. 2. ed. São Paulo: Xamã, 1997. p. 39-63.

CARNEIRO, Dirceu. Lages, a força do povo. In: HERRMANN NETO, João (org.). **Democracia feita em casa**. Brasília: Câmara dos Deputados, 1984. v. 1, p. 69-83 (Separatas de discursos, pareceres e projetos; 75).

CHAUÍ, Marilena. **Cultura e democracia**: o discurso competente e outras falas. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2000. 309 p.

_____. Raízes teológicas do populismo no Brasil: teocracia dos dominantes, messianismo dos dominados. In: DAGNINO, Evelina (org.). **Os anos 90**: política e sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1994, p.19-30.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Contra a corrente**: ensaios sobre democracia e socialismo. São Paulo: Cortez, 2000. 176 p.

_____. **Gramsci**: um estudo sobre seu pensamento político. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1992. 142 p.

_____. A democracia como valor universal. **Encontros com a Civilização Brasileira**, Rio de Janeiro, n. 9, p. 33-47, mar. 1979.

COVRE, Amaro. Experiência de planejamento participativo em Boa Esperança/ES. In: HERRMANN NETO, João (org.). **Democracia feita em casa**. Brasília: Câmara dos Deputados, 1984. v. 1, p. 59-67. (Separatas de discursos, pareceres e projetos; 75).

CUNHA, Luiz Antônio. **Educação, Estado e democracia no Brasil**. São Paulo: Cortez; Niterói: Ed. da Universidade Federal Fluminense; Brasília: FLACSO do Brasil, 1991. 495 p. (Coleção Biblioteca de educação. Série 1. Escola; 17).

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 6. ed. São Paulo: Ed. da Universidade de São Paulo: Fundação para o Desenvolvimento da Educação, 1999. 660 p. (Didática, 1).

FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil**: ensaios de interpretação sociológica. 3. ed. Rio de Janeiro: Guanabara, 1987. 413 p.

GRAMSCI, Antonio. Caderno do Cárcere 10: a filosofia de Benedetto Croce. In: _____. **Cadernos do Cárcere**: Maquiavel. Notas sobre o estado e a política. Editor Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000. v. 1, p. 277-430.

JACOBI, Pedro. Descentralização municipal e participação dos cidadãos: apontamentos para o debate. **Lua Nova**, São Paulo, nº 20, p. 121-143, maio 1990.

MELLO, Leonel Itaussu Almeida. Golbery revisitado: da abertura controlada à democracia tutelada. In: MOISÈS, José Álvaro; ALBUQUERQUE, J. A. Guilhon (org.). **Dilemas da consolidação democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989. p. 199-222.

MÉSZÁROS, István. **Para além do capital**: rumo a uma teoria da transição. São Paulo: Boitempo Editorial: Campinas: Ed. da UNICAMP, 2002. 1102 p.

NEVES, Lúcia Maria Wanderley. **A hora e a vez da escola pública?** Um estudo sobre os determinantes da política educacional do Brasil de hoje. 1991. 346 f. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

PAULO NETTO, José. **Democracia e transição socialista:** escritos de teoria e política. Belo Horizonte: Oficina de Livros, 1990. 143 p.

PREFEITURA MUNICIPAL DE JOÃO PESSOA. SECRETARIA DE EDUCAÇÃO E CULTURA. FÓRUM MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. **Plenária de avaliação do PME-JP.** João Pessoa, 2003. 7 f. Digitado

RODRIGUES, Melânia Mendonça. **Sob o signo do embate:** avanços e limites da participação popular na democratização da gestão educacional. 2003. 316 f. Tese (Doutorado em Educação) – Departamento de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal.

ROSAR, Maria de Fátima Felix. **Globalização e descentralização:** o processo de desconstrução do sistema educacional brasileiro pela via da municipalização. 1995. 348 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

SADER, Emir Simão. **A transição no Brasil:** da ditadura à democracia? 12. ed. São Paulo: Atual, 1998. 92 p. (Série história viva).

SALLUM JR., Brasília; KUGELMAS, Eduardo. O Leviatã acorrentado: a crise brasileira dos anos 80. In: SOLA, Lourdes (org.). **Estado, mercado e democracia:** política e economia comparadas. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993, p. 280-299.

SEMERARO, Giovanni. **Gramsci e a sociedade civil:** cultura e educação para a democracia. Petrópolis: Vozes, 1999.

TOLEDO, Caio Navarro de. As esquerdas e a redescoberta da democracia. In: DAGNINO, Evelina (org.). **Os anos 90:** política e sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1994, p. 127-136.

WACHOWICZ, Lílian Anna. A dialética na pesquisa em educação. **Diálogo Educacional.** v. 2 - n.3 - p. 171-181 - jan./jun. 2001.

Notas

¹ Versão revista e ampliada de trabalho apresentado no VIII Seminário Nacional de Estudos e Pesquisas “História, Sociedade e Educação no Brasil” – História, Educação e transformação: tendências e perspectivas, realizado no período de 30 de junho a 03 de julho de 2009, em Campinas-SP.

² Versos da música *Levantados do chão*, de Chico Buarque e Milton Nascimento.

³ Compartilham dessa análise Almeida (1997), Coutinho (1992 e 2000), Mello (1989), Sader (1998) e Sallum Jr. & Kugelmas (1993).

⁴ Dentre essas entidades, especial destaque cabe aos sindicatos de operários, notadamente os do ABC paulista, desatrelados da tutela estatal.

⁵ Conforme Fausto (1999), em 59 das cem maiores cidades do país, a oposição venceu as eleições para prefeito e conquistou maioria nas Câmaras Municipais, no ano de 1976.

⁶ Na esfera da educação, o campo democrático é representado pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, constituído por um significativo número de entidades da sociedade civil (CUNHA, 1991; SAVIANI, 1997; MENDONÇA, 2000), que desempenha um relevante papel no processo constituinte (1987-1988), nas discussões da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (1988-1996) e do Plano Nacional de Educação – PNE (1998-2000).

⁷ Aprovado na Plenária Final do FME-JP, realizada em 02/10/2002, e, pelo CME, em 21 de novembro de 2002, o projeto de PME, em sessão solene do Fórum, realizada em 11 de dezembro, é entregue ao Prefeito Municipal, que o encaminha, imediatamente, à Câmara Municipal, onde é aprovado, em 27 de dezembro, sem qualquer alteração. Mediante a sanção, pelo Prefeito, da Lei nº 9864 de 27/12/2001, é instituído o Plano Municipal de Educação de João Pessoa, pioneiro no Estado.

Artigo recebido em: 01/11/09

Aprovado em: 18/05/10