

ESPAÇOS PÚBLICOS COMO MATRIZ DE GESTÃO EDUCACIONAL EM GURUPÁ¹: resistência política por uma escola popular para o povo

Emina Marcia Nery dos Santos²

RESUMO

Este artigo tem a intenção de demarcar os fundamentos do projeto educacional hegemônico na sociedade brasileira no final do século passado e seu reflexo nas políticas educacionais de Gurupá, município paraense. Investiga de que forma, em contraponto ao modelo hegemônico, o governo municipal traçou possibilidades contra-hegemônicas de se conceber e executar sua política pública em educação. Além da análise de entrevistas semi estruturadas, realizadas em Gurupá, optamos por demarcar um recorte histórico a partir da Constituição Federal de 1988, com realização de pesquisa documental e bibliográfica. As análises feitas nesse artigo demonstram a importância política do processo de municipalização quando concebido como possibilidade de se aproximarem as prioridades de gestão como resposta institucional às reivindicações da sociedade civil, especialmente advindas das camadas populares, qualificando as relações democráticas e participativas entre os agentes envolvidos, respeitando a legalidade da norma e, fundamentalmente instalando outra cultura de gestão alternativa à cultura hierárquica entre os entes federativos. Nesse sentido, concluímos que, em Gurupá, a organização das relações de poder local se organizam a partir de uma racionalidade de resistência, na qual o processo de educação popular, realizado a partir das comunidades eclesiais de base, constitui a base de sustentação dessa dinâmica, que contraria a hegemônica na região, baseada em lógicas clientelistas e patrimonialistas.

464

Palavras-chave: Descentralização. Espaço Público. Educação Municipal.

¹ Município paraense, situado na Ilha do Marajó. De acordo com Pace (198, p.42) durante o período Colonial, Gurupá viveu um período histórico importante de 1590 até 1652, demarcado pela conquista europeia e período de estabelecimento europeu na região. Neste contexto, pode-se referir à área como sendo um dos primeiros e mais importantes estabelecimentos europeus na Amazônia, consagrado por sua participação efetiva em todos os processos econômicos e sociais de importância na região do Baixo Amazonas. Os povos europeus que estiveram na região foram os holandeses, ingleses, irlandeses e por fim os portugueses.

²Doutora em Ciências Sócio Ambientais pelo Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA) da Universidade Federal do Pará (UFPA). Professora do Núcleo de Estudos Transdisciplinares em Educação Básica (NEB) da Universidade Federal do Pará, vinculada ao Programa de pós-graduação em Currículo e Gestão da Escola Básica (PPEB). Orcid iD://orcid.org/0000-0003-1532-270X. E-mail: emina@ufpa.br

PUBLIC SPACES AS AN EDUCATIONAL MANAGEMENT MATRIX IN GURUPÁ: for a people's school for the people

ABSTRACT

This article intends to demarcate the foundations of the hegemonic educational project in Brazilian society at the end of the last century and its reflection on the educational policies of Gurupá, municipality of Pará. It investigates how, in counterpoint to the hegemonic model, the municipal government outlined counter-hegemonic possibilities of conceiving and executing its public policy in education. In addition to the analysis of semi-structured interviews conducted in Gurupá, we chose to demarcate a historical cut from the Federal Constitution of 1988, with documentary and bibliographic research. The analysis made in this article demonstrates the political importance of the municipalization process when conceived as a possibility to approach management priorities as an institutional response to the demands of civil society, especially from the grassroots, qualifying democratic and participatory relationships among the agents involved, respecting the legality of the norm and fundamentally installing another culture of management, unlike the hierarchical culture among the federative entities. In this sense, we conclude that, in Gurupá, the organization of local power relations is organized on the basis of a rationality of resistance, in which the process of popular education carried out from the basic ecclesial communities constitutes the basis for sustaining this dynamic, that opposes the hegemony in the region, based on clientelist and patrimonialist logics.

465

Keywords: Decentralization. Public Space. Municipal Education.

ESPACIOS PÚBLICOS COMO MATRIZ DE GESTIÓN EDUCACIONAL EN GURUPÁ: por una escuela popular para el pueblo

RESUMEN

Este artículo, tiene la intención de demarcar los fundamentos del proyecto educativo hegemónico en la sociedad brasileña a finales del siglo pasado y su reflejo en las políticas educativas de Gurupá, municipio paraense. Investiga cómo, en contraposición al modelo hegemónico, el gobierno municipal perfiló posibilidades contrahegemónicas de concebir y ejecutar su política pública en educación. Además del análisis de entrevistas semiestructuradas, realizadas en Gurupá, optamos por demarcar un recorte histórico a partir de la Constitución Federal de 1988, con realización de investigación documental y bibliográfica. Los análisis realizados en este artículo demuestran la importancia política del proceso de municipalización cuando se concibe como posibilidad de aproximar las prioridades de gestión como respuesta institucional a las reivindicaciones de la sociedad civil, especialmente provenientes de las capas populares, calificando las relaciones democráticas y participativas entre los agentes involucrados, respetando la legalidad de la norma y fundamentalmente instalando otra cultura de gestión diferentemente de la cultura jerárquica entre los entes federativos. En ese sentido, concluimos que, en Gurupá, la estructuración de las relaciones de poder local se

organizan a partir de una racionalidad de resistencia, en la cual el proceso de educación popular realizado a partir de las comunidades eclesiales de base, constituye la plataforma de sustentación de esa dinámica, que contraría la hegemónica en la región, basada en lógicas clientelistas y patrimonialistas.

Palabras clave: Descentralización. Espacio Público. Educación Municipal.

INTRODUÇÃO

A dinâmica de organização da população gurupaense em torno da construção de movimentos sociais reivindicatórios no decorrer das duas últimas décadas do século passado, demarcou-se a partir de três grandes ideias: seu acesso a políticas públicas municipais afins aos anseios e perspectivas de vida específicas do homem do campo; a compreensão da construção, por estes agentes sociais, das estratégias de resistência a modelos de sociedade e desenvolvimento que negam o saber local, e, finalmente, a luta dos movimentos sociais organizados pela conquista da institucionalização de um projeto de sociedade que seja construído pela e para a população do município.

Tais referências constituíram etapas vivenciadas ao longo da trajetória histórica do município que, ao definirem uma modalidade de relação entre Estado, Governo e Sociedade Civil, qualificaram a convivência democrática nesses espaços no que se refere ao dimensionamento de gestão do público a partir da valorização desses espaços críticos de participação, concebidos como matrizes decisórias via compartilhamento do poder na sociedade.

Essa matriz relacional estabelecida entre Estado, Governo e Sociedade Civil acabou agregando agentes sociais individuais ou institucionais dotados de múltiplas intenções e interesses, muitas vezes conflituosos e mesmo excludentes, que se articulavam entre si na configuração de um projeto político para o município. Articulações essas que, ocuparam patamares diferenciados ao longo da história e definiram o grau e a intensidade de participação de seus personagens no curso dos acontecimentos do final do século passado. Esta dinâmica de relacionamento entre público e privado, baseada na construção de espaços colegiados de decisão, denominamos neste artigo de espaços públicos de decisão, como espaço como resultado

do entrelaçamento Estado-Sociedade e de um processo coletivo de fortalecimento da noção de cidadania (KEINERT, 2000, p. 62).

Apoiamo-nos em Costa (1997) cujo trecho de sua obra reforça a finalidade da existência destes espaços como matriz de governabilidade democrática, quando nos diz que:

No regime democrático, ordem política fundada no consentimento, as decisões políticas têm que ser permanentemente fundadas e justificadas, e dependem, obviamente, de algum tipo de anuência da sociedade para que adquiram validade e possam ser efetivadas. Neste contexto, cabe à esfera pública uma posição central: ela se torna a arena onde se verificam, numa direção, a *aglutinação da vontade coletiva*, e no sentido oposto, a justificação de decisões políticas previamente acertadas (p.180 – grifo nosso).

Este artigo, desta feita, tem a intenção de demarcar os fundamentos constitutivos de um projeto educacional contra hegemônico ao neoliberal na política educacional no município de Gurupá, situado na região da Ilha do Marajó no Pará. Ou seja, buscamos compreender, de que forma as resistências dos Movimentos Sociais extrapolaram a atuação da militância político-partidária e alcançaram concretude, capaz de nortear um projeto de educação municipal, que atendessem às perspectivas de vida, de trabalho e de formação do povo gurupaense.

Referidos movimentos consolidaram canais de participação caracterizados como espaços públicos de intervenção da sociedade civil nas políticas de Estado, referenciando-as socialmente. Partimos da premissa de que a sociedade civil ocupou um lugar de interlocução importante na transformação dos padrões de gestão das políticas públicas educacionais locais a partir de arranjos de poder que extrapolam o consolidado pela via institucional, dotando o município da prerrogativa autonômica prevista em diplomas legais como a Constituição Federal e Lei de Diretrizes e Bases da Educação e consolidadas pela implantação de espaços públicos de participação popular.

Metodologicamente, além da análise de entrevistas semi estruturadas realizadas em Gurupá com lideranças políticas e religiosas locais, optamos

por realizar pesquisa documental e bibliográfica a partir da Constituição Federal de 1988, em razão do referido período, demarcar, no plano normativo, o exercício da autonomia dos municípios brasileiros. A partir de então, a arquitetura política municipal sofreu alterações estruturais determinantes que interferiram sobremaneira no seu planejamento municipal, no que tange a implantação de seus respectivos sistemas educacionais. Nesse sentido analisamos documentos oficiais nacionais, estaduais e municipais, e realizamos levantamento bibliográfico de obras que tratam de política educacional, regime de colaboração, reformas educacionais no estado brasileiro, descentralização, poder local e municipalização.

Estes aspectos conduziram ao entendimento da situação a partir de uma análise que levou em conta em que medida as experiências democráticas se apresentaram como impacto da redistribuição não somente de poder, mas de outros indicadores sociais que traduzam melhoria da qualidade de vida das pessoas que se envolvem nos processos. Neste sentido, investiga a configuração das relações entre Estado e Sociedade Civil na construção de espaços públicos decisórios dos rumos dos processos educativos municipais posteriores à Constituição Federal de 1988 e do processo de descentralização administrativa configurado na municipalização das políticas públicas educacionais.

CENTRALIZAÇÃO X DESCENTRALIZAÇÃO: as reformas administrativas no Brasil na década de 90 e seus impactos nas políticas educacionais públicas municipais

O princípio da descentralização presente na concepção, execução e gerenciamento das políticas públicas nacionais, traduziu uma das duas mais importantes características³ das reformas administrativas desenvolvidas no Estado brasileiro a partir de meados dos anos 80 passados, e que ficou conhecida como mudança institucional. Concebe-se como

³ A outra característica das reformas administrativas no Brasil na década de 90 foi o ajuste fiscal.

descentralização, a possibilidade normativa de se proceder a distribuição das funções administrativas em diversos níveis de governo, nas quais, formas mais variadas de transferência de recursos e delegações de funções, permitem que um dado nível de governo desempenhe funções de gestão de uma determinada política, independente de sua autonomia política e fiscal (ARRETCHE, 2002).

Ressaltamos que nas reformas administrativas implementadas no Brasil, a partir da Constituição Federal de 88, a descentralização, no seu sentido estrito e normativo, mais teve a ver com operações executivas de decisões políticas já consolidadas, do que com aumento de capacidade de decisão e de governabilidade do ente executor e o processo de descentralização ocorrido com as Reformas Políticas no Brasil a partir da década de 90 passada; portanto, pouco teve a ver com a descentralização democrática como modelo emancipador de gestão, no qual são alargadas as possibilidades de ampliação da participação social e cidadã na governança local, institucionalizando práticas coletivas baseadas na autonomia como recurso cívico, tendo em vista a “promoção da igualdade pela diversificação e das vertentes democrático-participativas e emancipadoras” (idem).

Destaca-se o fato de que, a organização de Estados a partir de premissas federativas, pode assumir diferentes arranjos institucionais, não sendo única na forma de se institucionalizar e de, portanto, oportunizar e potencializar a governabilidade de seus entes federados. Neste sentido, o Brasil enquanto federação possui características históricas e políticas que acabam fugindo ao modelo originário e puro de federação.

A organização federativa, pelo menos sob o ponto de vista teórico, ao mesmo tempo em que dispersa o poder e a autoridade política através do empoderamento das maiorias pelo uso majoritário do voto (por meio do sufrágio universal), ampliando a autonomia do ente gestor, produz por este mesmo motivo, dificuldades institucionais de implementar grandes reformas de vastas dimensões (ARRETCHE, 2002). Os sistemas federativos restringem o potencial de mudanças de políticas porque as garantias institucionais dos

Estados-membros no processo decisório tendem a produzir decisões políticas com base no 'mínimo denominador comum' e na lógica das reformas brasileiras da década de 90. Portanto, o processo de descentralização resguardava um fundamento básico que buscava, segundo Rezende (2009), a criação de instituições formais e informais no interior do sistema burocrático, dotadas de maior flexibilidade, responsabilidade e capacidade de garantir 'maior retorno' ante a demanda.

Arretche (2002) diz que essa dinâmica de reorganização das instituições políticas no país derivou basicamente do surgimento de dois fenômenos referentes às reformas na gestão das políticas sociais nacionais: o primeiro deles teve como marco histórico a retomada das eleições diretas em todos os níveis de governo a partir do ano de 1982 trazendo à nação brasileira a sensação de dispersão de poder e redistribuição da capacidade de decisão, elementos estruturantes à engenharia de funcionamento dos Estados considerados Federados. O segundo fenômeno pode ser considerado consequência do primeiro a partir da análise de dois aspectos que são a retomada da sociedade na vivência de experiências políticas de cunho democrático e a presença deste espírito participativo como perspectiva e reivindicação da sociedade presentes no texto na Campanha da Fraternidade de 1988. Este último surgiu em decorrência das incrementações normativas carreadas pelos princípios democráticos constituintes da Carta de 1988, principalmente nas matérias que dizem respeito à descentralização fiscal⁴.

Estes dois estágios de vivência democrática, o primeiro mais diretamente ligado à prática política e o segundo mais específico do plano das orientações legais, consolidaram a base federativa do Estado Brasileiro e serviram de espaço institucional para vitalizar as reformas administrativas aqui referidas.

⁴ Já que nesta matéria a Constituição Federal de 1988 ampliou consideravelmente a parcela de recursos federais transferida aos governos subnacionais a partir de seus estes federativos Estados e Municípios.

Sendo assim, por volta do final da década de 70 e início da década de 80, estabeleceu-se um consenso míope de que a centralização da gestão se deu por conta da centralização das esferas decisórias e pensava-se, portanto, que alterações na dinâmica de concentração de poder trariam outros ares nas modalidades de gestão do público. Ou seja, da descentralização, conseqüentemente, viria a democracia e em seguida sua radicalização através da implantação, nas estruturas de condução política do estado, de canais de participação política onde seria exercitada em plenitude a democracia direta. Mas do remédio não veio a cura. Assim como se chegou à conclusão que o centralismo não era somente filho único da ditadura, percebeu-se que descentralização não “anda sempre de mãos dadas” com a democracia, nem é necessariamente princípio constituinte de Estados federados. Aqui reside a gênese histórica mais recente do entendimento causal entre democracia e descentralização, como bem argumenta Arretche (2002, p. 75) “a simultaneidade histórica dos dois processos tem deixado a falsa impressão de que estes são a mesma coisa, quando não o são”.

471

Isto porque da descentralização não derivam necessariamente possibilidades de socialização do poder, ou ainda, nos dizeres marxistas, de socialização da política, muito embora seja coerente a afirmação de que a descentralização requer a pluralização da autoridade, e esta constitui uma premissa seminal ao se estudar poder local a partir de um paradigma democrático de exercício do poder público.

No entanto, o que ainda pode ser percebido de forma majoritária no cenário das políticas nacionais nos recentes últimos trinta anos, é que a crescente descentralização de alguns instrumentos políticos convive com a incontestável baixa participação política da população, ou como diz Coutinho (FÁVERO e SEMERARO, 2003, p.17).

[...] o processo de crescente democratização, de socialização da política, choca-se com a apropriação privada dos mecanismos de poder. Temos aqui uma contradição: o fato de que haja um número cada vez maior de pessoas participando politicamente, participando organizadamente, construindo-se como sujeitos

coletivos, choca-se com a permanência de um Estado apropriado restritamente por um pequeno grupo de pessoas, por membros da classe economicamente dominante ou por uma restrita burocracia a seu serviço. Então, a democratização só se realiza plenamente na medida em que combina a socialização da participação política com a socialização do poder.

Percebe-se no discurso da eficiência das práticas descentralizadas, a necessidade de modernização dos sistemas educacionais e de suas rotinas de modo a torná-los mais céleres, ágeis e racionais em busca de resultados mais produtivos. A presença de argumentos que emparelham modernidade com racionalidade e eficiência, podem ser identificados a partir de pressupostos da concepção *neotayloriana*⁵ de organização administrativa das atividades educativas, deixando para segundo plano, a implementação de estratégias que instaurem processos de democratização em torno da oferta do serviço.

Descentralizar, portanto, para esta matriz produtivista e tecnocrática seria um elemento motivador para se elevar o atributo que se conhece como *performance* da burocracia brasileira visando a otimização dos recursos públicos diante do eminente fracasso e declínio da atuação de governos intervencionistas.

Alterar o papel do Estado, com vistas à abertura de novas e eficientes modalidades de gestão, a partir de premissas baseadas na descentralização de suas políticas sociais⁶, passou a constituir palavra de ordem na organização administrativa brasileira, e a CF de 1988, elaborada já a partir deste ânimo, abriu caminho para que se desburocratizassem os focos de ação estatal. Uma de suas principais estratégias seria dotar mais um ente federativo com capacidade para gerir suas próprias políticas, que no caso em questão seria o município.

Como eixo das reformas políticas e administrativas brasileiras, esta dinâmica denominou-se municipalização e caracterizou o movimento que

⁵ Para Lima e Afonso (2002) este movimento refere-se à retomada e revisita sutil das perspectivas tayloristas nas teorias organizacionais e administrativas desenvolvidas no transcurso do século XX.

⁶ Vale ressaltar que este movimento ocorreu em grande parte dos países componentes da América Latina a partir da última década de 80.

Cury (2004) denominou de “descida para baixo” na função do dever do Estado, no qual a União redefine suas funções, as repassa para o Estado e esses aos Municípios. Trata-se da descentralização como dinâmica da operacionalização das estruturas democráticas nacionais. Neste sentido, descentralização, autonomia e flexibilidade passaram a constituir o tripé norteador de uma matriz organizacional apropriada para a melhora de *performance* do Brasil e esta foi a matriz teórica predominante nas décadas de 80 e 90 do século passado, mas que atualmente tem sido problematizada por alguns autores como Arretche (1997), Lima (2003), Dagnino (2002) e Barroso (2006).

Esses estudos reclamam por uma abordagem mais crítica em relação aos pressupostos de descentralização a partir de dinâmicas participativas e interventivas da sociedade. A partir destas questões, entende-se que democracia, descentralização e participação passam a ter contornos de entendimentos e significados que variam desde suas conotações econômicas, suas matrizes de consensos e dissensos políticos, passando pelas suas derivações no nível ideológico culminando com a definição que grupos dão a estes termos de acordo com o local que eles ocupam nas relações de poder postas. Trata-se de uma espécie de refinamento de significados que impedem simplesmente se pensar em democracia e antidemocracia, centralização e descentralização, participação e não participação.

Com isso, afirmamos que as possibilidades de ampliação do caráter democrático de um determinado governo, menos dependem do âmbito de localização das esferas de poder e sua atuação nas redes de prestação de serviços públicos do que da capacidade analítica de se resgatar as circunstâncias do surgimento das instituições e as condições de suas origens, como valores, interesses, finalidades. O que se percebeu nas reformas de Estado dos anos 90 no Brasil, portanto, foi um movimento na contramão do previsível e esperado, e que acabou contrariando expectativas de aperfeiçoamento de estratégias descentralizadas de gestão de políticas sociais no Brasil. Isso significa que, apesar do cenário federativo propenso à instalação de políticas públicas descentralizadas, a matriz de governança

hegemônica foi a centralização, o que demonstra que “os governos locais não foram capazes de vetar um extensivo programa pelo qual muitas funções de gestão lhes foram transferidas.” (ARRETCHE, 2002, p. 05).

Especificamente na área das políticas educacionais, essa matriz organizativa figura em dois segmentos bastante definidos. No plano dos marcos regulatórios, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) e o Plano Nacional de Educação de 2001 definem, na esfera nacional, os rumos da descentralização educacional através da lógica que descentraliza os meios, mas mantém a centralização política como instrumento de regulação das agências multilaterais, via governo federal, na garantia do que há de essencial da política e nas intenções do Banco Mundial. Na LDB a formatação da política educacional municipal ganha expressão a partir da atuação dos municípios na “ponta” do Regime de Colaboração.

Ressaltamos que, apesar da prerrogativa legal de cooperação entre os entes da Federação, mantém-se a predominância da hierarquização das funções entre eles, já que a condição suplementar para ser exercida em sua plenitude traria como necessidade a ação direta da União na organização e no estabelecimento de condições favoráveis aos processos de autonomização dos demais entes considerados responsáveis por ações mais diretas.

A autonomia prevista neste dispositivo legal, portanto, assume um caráter mais presumido do que real, já que as condições objetivas à sua concretização exigiram um esforço financeiro e político dos gestores destes entes, principalmente em se tratando de municípios menores.

Com isso afirmamos que há lacunas significativas no texto constitucional sobre o regime de colaboração no que se refere às formas e procedimentos de exequibilidade das ações, ou seja, referido regime não sistematiza de forma clara e operacional as atribuições de cada ente, bem como as articulações políticas, de financiamento e gestão entre estas esferas na consolidação de uma estrutura educacional que referencie ações educativas como política pública a partir de um pacto de

complementaridade que culmine com ações preconizadas na Lei de Diretrizes e Bases da Educação.

Na Constituição do Estado do Pará, promulgada em 05 de outubro de 1989, percebe-se a mesma intencionalidade normativa no que se refere à concepção hierarquizada das ações do Estado em relação às possibilidades de organização do município dentro dos princípios de autonomia política, administrativa e financeira, de acordo com o previsto em seu art. 51.

A concepção de cooperação aparece em diversos trechos da Lei Estadual, sempre no sentido de definir a ação a partir do Estado, que em postura suplementar, delega a execução ao plano municipal. Assim ocorre, dentre outros, nos artigos 56, inciso VI; art.272, § 1º;278 §1º e inciso II, 279 e 280, especificamente em se tratando da matéria educação.

Merece comentário apartado, o parágrafo 1º do artigo 278. O *caput* do referido artigo faz menção à organização do sistema estadual de ensino, e, em seu parágrafo primeiro diz expressamente o seguinte:

§ 1º Constitui base do sistema estadual *hierarquizado e descentralizado* de educação a rede pública regular de ensino custeada pelo Estado do Pará e seus Municípios, para a qual reverterão todas as prioridades de ação em âmbito estadual e municipal (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARÁ, 1995, p.121).

Tal paradigma reproduz e reforça a presença do Estado, de seu aparato simbólico, de sua matriz de gestão nos projetos de organização dos municípios. Esta foi a tônica da relação entre estes dois entes nos processos de municipalização. Neste processo pouco se discutiu o princípio da subsidiaridade das competências em vistas de qualificar a ação ofertada e construir sustentabilidade às políticas locais. O que mais se levou em conta neste movimento, diante das disjunções normativas aqui apresentadas, foi a redistribuição de renda em torno de uma ação comum com caráter desconcentrado.

Enfatizam, portanto, os seguintes aspectos: aperfeiçoamento do regime de colaboração constitucional entre os entes federativos para o alcance das metas do plano: estímulo da criação dos Conselhos Municipais

de Educação⁷ (CME); apoio técnico aos municípios que optarem criar seus Sistemas Municipais de Educação; definição de normas de gestão democrática do ensino com a participação da comunidade; desenvolvimento de padrão de gestão escolar baseado em princípios como autonomia escolar e participação da comunidade; elaboração de Planos de Educação estaduais e municipais em consonância com o nacional; organização da educação básica do campo; assegurar autonomia administrativa e pedagógica das escolas através do repasse de recursos para pequenas despesas de manutenção e do cumprimento de sua proposta pedagógica. No entanto, percebe-se que a lógica da cooperação é a mesma prevalente tanto na Constituição Federal de 88 como na Estadual de 89.

A CONSTRUÇÃO DE ESPAÇOS PÚBLICOS COMO MATRIZ DECISÓRIA DA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO EM GURUPÁ

476

No campo da análise da organização institucional das políticas educacionais dos municípios brasileiros, ecoa como polêmico o fato de que a maioria das inovações destas políticas gira mais ao redor de determinações normativas, tributárias, de estruturas formais e oficiais, e menos em função das ações organizativas como geradoras de transformações nos complexos organizativos e legislativos que orientam as ações educativas. Isso gera duas conotações equivocadas no entendimento do funcionamento das estruturas organizacionais da política educacional brasileira.

A primeira delas se dá por conta da sensação de instabilidade jurídica e institucional que toma conta da maioria dos envolvidos nas ações educativas, ao se considerar que muito do que a norma estabelece não

⁷ É importante esclarecer que apesar de protagonistas importantes no cenário atual das políticas educacionais no Brasil, período em que sua atuação realmente tornou-se mais efetiva, a criação dos Conselhos Municipais de Educação como órgão consultivo e deliberativo, cujas funções e tarefas seriam delegadas pela mesma instância a nível estadual, data da década de 70 do século passado, mais precisamente a partir da LDB 5692/71. Ressaltamos ainda que desde esta época alguns municípios inseriram a referida instância em suas Leis orgânicas.

ganha corpo nas estruturas das tarefas rotineiras dessas pessoas e, conseqüentemente, não reflete o real teor de atuação formal das instâncias envolvidas com educação. Como segundo aspecto, resultado deste primeiro, podemos apontar a considerada “falta de rumo” das políticas educacionais municipais se levar em consideração a real necessidade da demanda mais próxima que atende. Prova disso é que ainda hoje muito se questiona a respeito do verdadeiro papel da escola na vida das pessoas que nela transitam.

No que tange ao plano normativo, pode-se conceber como marco de construção inovadora das políticas municipais no país, a Constituição Federal de 1988, que em seu artigo 30 concebe os municípios como entes federativos, dotando-lhes da prerrogativa autonômica de gerir seus assuntos locais e com a promulgação da LDB, Lei nº 9394/96, delineiam-se possibilidades de redimensionamento do espaço institucional da educação no território brasileiro, diante da prerrogativa legal de se conceder aos municípios a condição de ente federativo e a sua conseqüente responsabilidade pela organização autônoma da prestação do serviço educacional.

De acordo com esta estrutura, reposicionam-se novos agentes diante da reforma institucional brasileira dentro do sistema de decisões no plano municipal a partir de critérios que sinalizam perspectivas de modelos de gestão mais democráticos e participativos. Com isso emergem novas perspectivas de gestão que fogem às lógicas de organização centralizadas e patrimoniais ainda muito evidentes, mesmo em período pós-ditadura militar.

Neste novo arranjo de relações institucionais, aliam-se município e sociedade civil organizada, passando esta a ser concebida como novo ator social (PINHO e SANTANA, 2002) na melhoria da qualidade de vida da população. Esta articulação orgânica visa a uma nova cultura administrativa, não mais baseada no poder estatal centralizado, mas funcionando como uma forma inovadora de gestão social do

desenvolvimento social local (FISCHER, 2002) e em um sentido mais amplo de democracia.

Lima (2003) concebe esta dinâmica de interação dos protagonistas do poder local a partir da possibilidade de se organizarem mecanismos de cooperação entre os habitantes no sentido de se oportunizar e potencializar o melhor desempenho das instituições políticas a partir de critérios de democraticidade⁸, abrindo espaço para um maior envolvimento dos agentes diante de seus meios de participação na vida pública.

Para Dagnino (2006, p. 14) esta dinâmica se define como:

um novo projeto democrático baseado nos princípios da extensão e generalização do exercício dos direitos, da abertura de espaços públicos com capacidades decisórias, da participação política da sociedade e do reconhecimento e inclusão das diferenças.

Como contraponto, convivem outras matrizes de projetos de sociedade tributárias de concepções mais conservadoras de distribuição do poder, o que torna ainda mais complexo o entendimento de arenas sociais entrecruzadas por múltiplas identidades, interesses, conflitos e possibilidades de participação na vida pública.

Isso indica o caráter heterogêneo das perspectivas de análise da composição e atuação do que se qualifica neste estudo de sociedade civil como “conjunto dos organismos vulgarmente ditos privados” (GRAMSCI apud PORTELLI, 1974, p.47). A sociedade civil, atuando como conteúdo ético do Estado (considerado por Gramsci a sociedade política), pode dimensionar seu espaço de atuação a partir de pressupostos estatais, e construir seu próprio trajeto ideológico, sem, contudo reforçar a reprodução de valores organicamente relacionados à classe dominante.

Ampliam-se, desta feita, as esferas da vida pública com possibilidade de se construírem inovadores padrões de democracia e governabilidade, ao mesmo tempo em que pode ser percebido o caráter privado dos arranjos

⁸ O termo democraticidade aparece neste artigo a partir da contribuição de Lima (2003), para o autor este elemento constitui um critério que define a participação não como metodologia de gestão, mas como participação praticada, vivida e conquistada.

políticos que tendem a homogeneizar, ideologizar e naturalizar opiniões, valores, projetos e capacidades de decisão (DAGNINO, 2006).

A relação entre descentralização, participação, democracia, justiça social e qualidade de vida não é uma relação automática e, portanto, incontroversa ou inequívoca (SANTOS ALVES, 2001). Significa dizer que não basta a presença de elementos técnicos e instrumentais de gestão que denotem maior descentralização administrativa e envolvimento ativo⁹ da sociedade na gestão de políticas municipais para que seja garantida a tendência democrática, participativa e interventiva da comunidade constituinte do ente município e sua conseqüente melhoria na qualidade de vida das pessoas. A reformulação das concepções, tanto de democracia como de participação exige, então, uma reinterpretação do papel de interlocução, ocupado por agentes sociais e políticos envolvidos entre si, de forma a articular um arranjo de relações permeadas por interesses diversos, perspectivas conflitantes, valores antagônicos e projetos políticos disjuntivos. Isso ocasiona uma forma inovadora de se gerir o público e demandar pelos seus serviços a partir da construção de um novo espaço de relações.

479

Importa, a partir do já abordado, considerar que, no que se refere à trajetória de ocupação e do posterior desenvolvimento da região Amazônica prevaleceu na área do município de Gurupá e do seu entorno marajoara, uma matriz marcada pelas influências e impactos sofridos em função dos ciclos econômicos e pelas intervenções de ordem governamental, esta última baseada em uma racionalidade diferente da lógica de desenvolvimento local, sob o ponto da sustentabilidade natural, cultural e econômica.

Esta dinâmica originou-se a partir da divisão do cenário macroeconômico nacional e regional, em duas grandes fases: a primeira marcada por uma economia gerada a partir das grandes áreas de várzea e a segunda a partir de projetos desenvolvimentistas destinados aos campos de terra firme. Com a adoção de um novo “modelo de desenvolvimento”, a

⁹ De acordo com Lima (2003), a passividade também é um tipo de envolvimento que denota a não participação como tomada de decisão por inação.

região Amazônica, de modo geral, passou de uma secular ocupação econômica de várzea protagonizada pelo camponês ribeirinho, para uma emergente e acelerada ocupação das áreas de terra firme, ocasionando a crescente pauperização das populações ribeirinhas que, à margem da matriz desenvolvimentista implementada oficialmente, eram apartadas do modelo econômico que ora ganhava espaço.

Empobrecidos economicamente e excluídos socialmente, os habitantes da várzea se viram obrigados a buscar novas alternativas econômicas para sua sobrevivência, o que se traduziu num avanço predatório sem precedentes sobre todos os recursos naturais disponíveis, principalmente o pescado e os produtos extrativistas, somado ao fato dos processos de evasão das populações do campo para as zonas urbanas em busca de incrementos à sobrevivência.

Influenciados pelos princípios das Comunidades Eclesiais de Base, a partir da década de 70, os movimentos sociais organizados começaram a demonstrar preocupação diante da forte pressão da extração indiscriminada dos recursos naturais disponíveis, ganhando espaço nas discussões a tese da necessidade de se discutir outro modelo de desenvolvimento para o município.

Aos encontros políticos que deram origem às Comunidades Eclesiais de Base (CEB) que se reputa como a origem de todo o processo de organização política do campesinato de Gurupá, que mais tarde formou lideranças atuantes na organização de um partido político de esquerda, o Partido dos Trabalhadores, que sistematizou um modelo de gestão alternativo ao até então vigente na região. Tanto que uma das primeiras consequências desta formação foi a criação, por parte desta parcela da população, do primeiro partido político de esquerda no município. Tratou-se de uma experiência bastante reconhecida não somente a nível local, mas na esfera estadual a criação em Gurupá do Partido dos Trabalhadores destacou-se como um exemplo bem sucedido de constituição de força eleitoral popular, com destaque para a atuação das comunidades rurais. (PETIT, 1996, p.218).

Neste sentido, a atuação da Igreja Católica foi fator determinante para que a sociedade interviesse organizadamente nos rumos do desenvolvimento do município. Petit (1996) confirma essa premissa ratificando que o trabalho desenvolvido pelas CEBS somado às mobilizações do Sindicato dos Trabalhadores Rurais (STR), exerceu influência definitiva na organização das ações políticas dos grupos de esquerda na região, que mais adiante, viriam a se organizar em torno do Sindicato de Trabalhadores Rurais de Gurupá, em contraposição às iniciativas das classes dominantes representadas por quadros políticos de direita¹⁰, comerciantes locais, e os poucos proprietários terras. Pode-se afirmar que a atuação de movimentos reivindicatórios no campo por educação pública popular gratuita, de qualidade e em conformidade com seus interesses identitários, ao longo da história, tem sido demarcada pela qualificação destes movimentos a partir das fragilidades sociais e políticas a que sempre foram submetidos.

A importância da participação do STR/Gurupá na gestão das políticas públicas de educação no município gira em torno de que este coletivo, como representantes do segmento que trabalha com os produtos da terra e da água, neles cultiva sua cultura e seus valores e deles retira sua subsistência, possui propostas concretas de efetivação de uma escola do campo que realmente imprima na sua capacidade formativa a imagem dos que estão no campo e nele querem permanecer. É neste rumo de entendimento que o STR tem discutido a proposição de uma escola voltada às necessidades que se constroem e se consolidam como matriz de organização rural.

Viveu-se no cenário político municipal aqui analisado, a alternância de grupos no poder, no qual se consolida como hegemônico um projeto de sociedade e de educação baseado em princípios populares vivenciados nas experiências dos movimentos sociais protagonizadas por militantes que chegam às cadeiras executivas locais. Também foi implementado como

¹⁰Entende-se como “políticos de direita” como sendo aquele quadro político que embora dominante economicamente, era conservador e, portanto, resistente ao modelo político de organização dos camponeses por meio da Igreja Católica e do Partido dos Trabalhadores.

projeto de governo, a concepção público-popular e de participação da sociedade na concepção, gestão e controle das políticas municipais. Uma das metodologias instaladas no município foi a criação de conselhos, nos quais se buscou agregar representantes de diversos setores da sociedade na organização das políticas públicas locais.

Em 1995 aprovou-se a Lei Municipal nº 795/95, de 28 de junho de 1995, que criou o Conselho Municipal de Educação - CME. Essa instância, apesar de validada no complexo normativo municipal, só entra em vigor no ano de 2007 após sofrer alterações da Lei nº 957 de 28 de dezembro de 2006. No dia 04 de maio de 2007 aconteceu a instalação efetiva do CME de Gurupá como instância colegiada de gestão e controle da sociedade civil por suas representações legítimas e sendo assim, consolidou-se, no plano das ações organizativas institucionais, mais um espaço público de decisão sobre as políticas educacionais do município.

A MUNICIPALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO EM GURUPÁ: o significado da descentralização na organização do poder local

Na Lei Orgânica do Município de Gurupá, promulgada pela Mesa Diretora da Câmara Municipal¹¹ no dia 14 de dezembro de 2005 a matéria referente à educação encontra-se consubstanciada entre os artigos 197 e 207. Ganha destaque o artigo 200 da referida Lei que aborda questões referentes ao Conselho Municipal de Educação, aqui concebido como um dos espaços públicos institucionalizados de decisão na política educacional local. Percebe-se um esforço administrativo do município no sentido de avançar na reestruturação da concepção dos processos educativos como política pública e direito social, a partir da lógica participativa e interventiva de segmentos plurais do governo e da sociedade civil, na implementação

¹¹ Referida Mesa Diretora era composta pelos seguintes vereadores: Nivaldo dos Santos Nascimento como presidente, Waldir Fernandes Barbosa 1º Secretário e Francisco Aderval Pereira Góes como 2º Secretário. O restante de vereadores que aprovaram a Lei foram Antônio Adalberto Nunes dos Santos, Antônio Josinaldo Nunes dos Santos, Benedito Monteiro de Oliveira, Benedito Ferreira de Andrade, Benedito Coimbra Palheta, Benedito Sanches da Silva, Luis Gonzaga de Almeida e Rosalina Pombo de Almeida.

do próprio sistema municipal de educação local (que, aliás, foi o objetivo da III Conferência Municipal de Educação de Gurupá).

No âmbito das ações organizativas, setores democráticos ligados à educação formal e informal atuaram fortemente na manutenção da premissa de que a educação é dever indeclinável do Estado, que deve oferecer a política pública de qualidade como garantia de um direito inalienável da população. Em Gurupá, essas instâncias encontraram representatividade nos segmentos da esfera institucional, como a Prefeitura Municipal; Secretaria Municipal de Educação; Cultura e Desporto; Coordenação Pedagógica da SEMECD¹²; Secretaria Municipal de Saúde; Secretaria Municipal de Agricultura; Secretaria Municipal de Assistência Social; Câmara de Vereadores; Conselho Tutelar.

No aspecto informal ou não formal¹³ podem-se citar as seguintes organizações atuantes na sociedade: Conselho Paroquial; Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais; Comunidades Eclesiais de Base; Sindicato dos Trabalhadores da Educação Pública (SINTEPP); Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE); Colônia de Pescadores; Associação da Casa Familiar Rural; Associações de Remanescentes de Quilombolas; Associação de Trabalhadores Rurais (açai nativo), dentre outras.

Neste cenário, as possibilidades de se descentralizar os rumos das políticas municipais e conduzir boa parte de suas tarefas a partir de matrizes consideradas participativas, são bastante viáveis, mas exige mais que o poder de polícia da Lei e mais que a tão comentada vontade política.

¹² Trata-se de uma instância propositiva e deliberativa da SEMECD composta pelos coordenadores dos polos, pelos técnicos e assessores da Secretaria e pelo Secretário de Educação Municipal.

¹³ Em Lima (2003) encontra-se diferenciação entre ações não formais e informais. As intervenções não formais têm com base de sustentação a participação referenciada em regras não formais a partir de interpretações localizadas e focadas das regras formais. Partem do princípio da articulação com orientações formais, não indicando, portanto, um desvirtuamento dos princípios formais, muito embora haja espaço discricionário do segmento para elaboração de sua própria estrutura normativa. Já as ações informais são caracterizadas pela ausência de regras formais na condução das ações do segmento social, onde estas são norteadas por referências a regras informais "produzidas na organização e geralmente partilhadas em pequenos grupos." (Ibidem, p.76). Podem, muitas das vezes, contrariar dispositivos formais e não formais.

Significa afirmar que não basta o poder municipal instituído mobilizar segmentos da sociedade e em correspondência ao mandado legal criar o CME, e a partir de então, defini-lo como instância decisória. Mais que, somente a obediência à lei, é necessário entender a participação da comunidade a partir da construção de um projeto de sociedade, e não somente de educação e muito menos somente de escola, que deve estar organizado para além da norma, portanto, articulado com diversas instâncias e esferas da comunidade municipal, considerando suas dicotomias, sua composição heterogênea, sua diversidade cultural. Este aspecto seria o vetor da construção de canais políticos participativos, onde a democracia é assumida como modo de vida e não somente como regime político (DAGNINO, 2006).

Especificamente no que se refere à educação, pode-se dizer que a tramitação da municipalização desta atividade nos municípios brasileiros, em boa medida pode ser confundida com processo de descentralização sem formação local de poder, ou seja, em mera desconcentração, ou como "prefeiturização", que traduz uma insuficiente capacidade democrática de governo e de geração de políticas públicas sustentáveis tanto sob o ponto de vista da formação da capacidade técnica de continuidade, como da disseminação da distribuição de poder. Tal postura gera concentração de poder e de decisão, ao invés de repartição, horizontalização de decisão e co-responsabilidade. Daí a existência dos que participam do poder e por esta condição se tornam hegemônicos, e os que dele não fazem parte e, portanto, se constituem marginais.

Percebe-se a continuidade da matriz reguladora através do que Lima (2003) denomina de recentralização de poderes por controle remoto, que seria "a criação de uma espécie de 'capitanias' regionalmente disseminadas em termos geográficos, mas não regionalizadas em termos políticos e administrativos". (p.149). O desafio é alçar esta parcela "desempoderada" à condição de contra-hegemônica é fazer vir à tona a oportunidade de que exercite sua motivação participativa na construção de uma nova e adequada forma de gestão onde convivam as diversidades.

Neste sentido, confirma-se a sensação de que se tem deixado para segundo plano a análise que dos reflexos do desenvolvimento de políticas sociais na reestruturação de relações sociais e políticas e das instituições que as incorporam. Daí a necessidade de se fomentarem “políticas capilares e fortemente diferenciadas segundo as regiões, as culturas, os usuários” (DOWBOR, 2003, p. 37).

No intuito de operacionalizar a “modernização” do aparato institucional a partir das dinâmicas participacionistas e descentralizadas advogadas desde a Constituição Federal de 1988, é que se definiu em Gurupá, a partir de 2001, ainda no Governo da Cecília Palheta, uma nova estrutura de gestão da política educacional municipal, nas quais uma das primeiras iniciativas foi a descentralização da gestão das escolas a partir da constituição de polos, como estratégia de gestão.

A referência da “facilidade” da chegada da Secretaria aos polos adquiria duas conotações. A primeira referente à dificuldade da resolução de problemas das escolas como encaminhamentos de documentos, situações relacionadas a alunos, professores e funcionários, infra-estrutura por conta do distanciamento de algumas escolas da zona rural para a sede (escolas do polo Itatupã, por exemplo, ficam mais de dez horas de viagem de barco da sede municipal, onde está instalada a secretaria). A outra dimensão consistia na necessidade de se estabelecer, em cada polo, a possibilidade da gestão descentralizada como solução imediata aos problemas corriqueiros, e principalmente como autonomia do pólo na concepção de rotinas pedagógicas próximas das necessidades das pessoas daquela comunidade.

O enredo do debate considerava duas questões básicas: a primeira dizia respeito ao fato de que os diretores de pólo eram indicados pelo Prefeito ou pelo Secretário de Educação, o que gerava desconforto para alguns membros da comunidade e a segunda questão sobre autonomia dos pólos, referia-se à autonomia do diretor na gestão das atividades realizadas nas escolas.

Pode-se perceber, desta feita, que referida matriz de descentralização da gestão das escolas da SEMECD/Gurupá, inicialmente baseada mais em mecanismos de decisão cujo funcionamento burocrático e concentrado funcionavam como reveladores da centralização político-administrativa controladora e reguladora das resoluções, localizada nos núcleos de poder centrais, qualifica-se na constituição paulatina de uma rede estratégica de concepção e gestão da matriz de educação do município e a descentralização neste contexto administrativo introduziu um inovador papel à cidade ou o Município como base de sustentação desta nova matriz institucional, mas com papel mais ágil, autônomo e reativo, portanto menos figurativo e coadjuvante.

O processo de municipalização das políticas sociais, nestes termos, define a organização do poder local na região. A noção de poder local que se busca trabalhar neste texto extrapola a concepção de poder executivo local e de mera racionalização econômica de um montante mais significativo de recursos a serem investidos na localidade, alcançando a formação de capacidade de gestão das diversas dimensões atuantes, participantes e capazes de decidir sobre o rumo de sua comunidade, independente do pertencimento à organização de poder formal da localidade onde se insere, no caso em estudo no Município.

Este dinamismo preceituava a concretização de uma valorização das instâncias subnacionais de governo em detrimento do governo central por conta da visível incapacidade dos governos centrais em lidar com a crescente complexidade de problemas de diversas ordens oriundos de níveis hierarquicamente inferiores na organização federativa nacional, onde se destaca o município como potencial gerador de soluções próprias para problemas locais (FISHER, 2003).

O poder local, neste sentido, estrutura as relações entre Estado e Sociedade Civil a partir de premissas Gramscianas, que negam a oposição entre ambos e reforça a presença da sociedade civil como instrumento de garantia da hegemonia do Estado. Para Gramsci, as instituições da sociedade civil, por não serem nem exclusivamente públicas nem

totalmente privadas, têm capacidade política de intermediar interesses, sanear conflitos, estabelecer regras e mobilizar recursos na realização do planejamento de políticas públicas.

A organização da esfera política, da administração e da sociedade civil gerou, portanto, complexos organizativos, seja no mundo da norma, seja no mundo das rotinas, que tinham como objetivo maior a garantia da participação cada vez mais efetiva, dos que ocupam estes espaços privilegiados de interlocução sobre os rumos do público local. A proximidade da população representada por estas instâncias empoderadas facilitava e ao mesmo tempo comprometia todos os envolvidos na produção dos significados do local a partir de suas relações de pertencimento, o que ocasionava um redimensionamento das coletividades municipais.

Essa matriz de percepção do espaço local funciona como agregadora de reivindicações de diversos grupos locais gerando o que se pode propor como igualdade territorial a partir do conteúdo simbólico de cada um dos grupos e coexistência de diversos sistemas normativos tanto dos agrupamentos da sociedade civil, como das instâncias de Estado em suas diversas esferas, resguardando a capacidade e competência de intervenção de cada um deles, sem necessariamente hierarquizar o pertencimento por nível de importância.

Em educação, esta matriz de gestão ganhou corpo por meio do processo de municipalização das políticas de educação, cujo primeiro elemento a sofrer alteração foi um redimensionamento na capacidade tributária do município, ocasionando um aumento significativo no poder de arrecadação deste ente federativo; o segundo aspecto, referiu-se à necessidade de se levar em conta, no processo de planejamento das políticas municipais, a diversidade política, social, econômica e cultural de cada município e por fim, o terceiro apontamento conduziu à institucionalização de rotinas próprias de ação em cada município a partir de práticas de governança coletivas

Em Gurupá, a política de educação foi municipalizada somente no ano de 2005, dia 14 de dezembro, o que favoreceu bastante o

amadurecimento do debate público em torno das vantagens e desvantagens do processo para o município, considerando que o movimento de municipalização no restante do estado do Pará teve início no final da década passada.

Pode-se trazer à discussão da municipalização em Gurupá como estratégia de se levar a cabo projetos de política educacional que realmente tivessem capacidade de incrementar a qualidade de vida e desenvolvimento para a população do campo a partir de suas necessidades e expectativas. Cita-se como exemplo desta demanda da população, a oferta do ensino médio negligenciada pelo Estado.

No município, até o ano de 2008, existia somente uma escola estadual de nível médio situada na sede que é a Escola Marcílio Dias¹⁴. A maioria dos jovens de Gurupá que chegavam a esta etapa de escolaridade, tinham duas alternativas: ou migravam para cidades que disponibilizam a oferta do nível médio, ação que demandava recursos financeiros em alta monta para a média de renda da população local, já que a família precisa arcar com custos de transporte, moradia, alimentação e outros embutidos no sustento de uma pessoa fora de casa, além da perda da força laboral nas atividades da agricultura familiar com o deslocamento do jovem da roça; ou submetiam-se aos cursos não regulares, como por exemplo, o Projeto Gavião.¹⁵

Tal ação configurava-se como pontual na demanda da população atendida, no perfil profissional que formava e no viés citadino da sua matriz curricular de formação que se mostra desinteressado aos desejos e necessidades do magistério do campo. Ressalte-se que a demanda local de escolaridade nas comunidades rurais foi uma bandeira de luta do Sindicato

¹⁴ Em uma das visitas à Gurupá, pude participar de um evento de inauguração de seis salas de aula na referida escola, ação proposta e executada pelo município. No discurso da Diretora percebia-se claramente a forma entusiasta com que concebia a municipalização, alegando que pela primeira vez na história da escola fazia-se um beneficiamento ao prédio e com isso incrementava-se a ação educativa do estabelecimento.

¹⁵ Que era uma modalidade de curso médio de formação de professores ofertado pelo Estado com a finalidade de suprir uma demanda reprimida de formação do magistério nos municípios paraenses carentes desta escolaridade.

dos Trabalhadores Rurais desde 1996, e que tal reivindicação nunca foi atendida pelo Estado.

CONSIDERAÇÕES

As análises feitas nesse artigo acerca dos processos de descentralização das políticas educacionais dos municípios brasileiros, aqui especificamente de um município da Amazônia paraense, demonstram a importância política do processo de municipalização quando concebido como possibilidade de se aproximarem as prioridades de gestão a partir de resposta institucional às reivindicações da sociedade civil, especialmente advindas das camadas populares, qualificando as relações democráticas e participativas entre os agentes envolvidos, respeitando a legalidade da norma e fundamentalmente instalando inovadora cultura de gestão diferentemente da cultura hierárquica entre os entes federados, respeitando a autonomia do ente federativo municipal sem ferir princípios gerais de educação na federação.

Outro elemento muito importante e merecedor de ressalvas em relação aos benefícios da municipalização, diz respeito à possibilidade do exercício do controle social das políticas educacionais que pode ser exercido mais de perto tanto pelos munícipes como pelo poder local. Neste sentido, a organização de relações enredadas entre Estado, Governo e Sociedade Civil, pode constituir elemento facilitador no controle social das políticas públicas locais a partir dos fluxos comunicacionais que em potencial tem capacidade de gerar.

Muito embora as relações entre os setores que compõem a estrutura e a dinâmica da "sociologia relacional" de Gurupá resguardem certa complexidade, o fato dessas estruturas e suas conexões se localizarem em uma conjuntura municipal, na qual a proximidade entre si e com seu entorno definiram o fenômeno em si, constitui atributo importante na análise e qualificação dos vínculos, e compreensão dos movimentos que na verdade acabam dando forma ao movimento do local, pois "são cristalizações desses movimentos, trocas e encontros [muitas vezes desencontros] entre as

entidades nas múltiplas e articuladas redes de relações ligadas e superpostas" (MARQUES, 2000, p.34).

Neste artigo concluímos que, em Gurupá, através da construção de espaços públicos, onde são mobilizados setores da sociedade em torno questões prioritárias e comuns entre eles, as populações que efetivamente habitam o campo "alcançam o consenso possível que serve de alavanca para reposicioná-los política e economicamente face à ação governamental e aos circuitos de mercado" (ALMEIDA, 1997, p.12).

A resistência gurupaense, portanto, traduziu a reação a um sistema patronal institucionalizado a partir do domínio do capital sobre as complexidades produtivas e humanas. Esta diretriz dá um relevo ainda mais significativo às lutas camponesas deste povo na década de 80 passada. Mas essa não é a regra. Com todo o avanço percebido ao longo desta investigação, constata-se que ainda assim, existem problemas (SANTOS, 2008, p. 154)

Mesmo os avanços constatados a partir das reformulações burocráticas e procedimentais realizadas, pode-se concluir que não o foram na direção dos avanços propugnados, como se pretendia. Os mecanismos e instrumentos de participação não lograram viabilizar uma efetiva mobilização e incorporação da comunidade e dos atores educacionais na "gestão democrática", de modo que esta foi apenas um simulacro já que, na prática, não foi além do processo eletivo para direção de escola e de iniciativas de busca de consenso, mediante consultas a atores escolares, em questões propícias a polêmicas e conflitos. A partir dessa constatação, retoma-se a problematização da temática proposta aprofundando uma análise em torno da densidade de democracia instalada nas relações da política educacional local, ou seja da qualidade do que se denomina de democracia.

Nesta linha, alia-se a sustentabilidade da democracia por meio da implementação de relações sociais efetivamente engajadas e participativas, para além de procedimentos que revelem a aparência democrática, mas cuja essência permanece centralizada. Este pode ser a

resignificação de uma problematização inovadora acerca dos processos de descentralização que caracterizaram os movimentos de municipalização da educação no estado do Pará.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, K. N. C. **A dimensão educativa da gestão:** o desafio em construir a educação pública popular no interior da Amazônia – o caso de Gurupá. Universidade de São Paulo, Faculdade de Educação, 1997 – dissertação de mestrado.

ARRETCHE, M. **O Sistema de Proteção Social Brasileiro:** em direção a um modelo descentralizado. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v. 11, n. 3, p. 20-31, 1997.

ARRETCHE, M. **Relações Federativas nas Políticas Sociais.** Revista Educação e Sociedade, v.23 n.80. Campinas; Setembro 2002.(18 p.)

BARROSO, J. (org.). **A regulação das políticas públicas de educação:** espaços, dinâmicas e atores. Unidade de I & D de Ciências da Educação, Universidade de Lisboa, 2006.

BRASIL. **Constituição Federal.** Senado Federal, Brasília, 1988.

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação;** Senado Federal, 1996.

BRASIL. **Plano Nacional de Educação.** Ministério da Educação. 2001/2010.

BRASIL. Ministério da Educação. MEC. **Conferência Nacional de Educação Básica.** Brasília. 2007.

COSTA, S. Contextos da Construção do espaço público no Brasil. Revista Novos Estudos, nº 47, março de 1997.

CURY, C. R. J. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei 9.394/96)** 7.ed. – Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

DAGNINO, E. (org.) **Sociedade Civil e espaços públicos no Brasil.** São Paulo, Paz e Terra, 2002.

ESTÊVÃO, C. V. Justiça, Autonomia e Participação In: **Educação, Justiça e Autonomia.** Cadernos do CRIAP, 43, Editora ASA, Porto, Portugal, 2004. (85 – 92)

FARIA, L. C. M. de; SOUZA, D. B. de.(orgs.) **Desafios da Educação Municipal.** Rio de Janeiro, DP&A, 2003.

FÁVERO, O.; SEMERARO, G.; (Org.). **Democracia e Construção do Público no pensamento Educacional brasileiro**. 2. ed. Petrópolis – RJ: Editora Vozes., 2003. v. 1. 224 p

FISCHER, T. **Gestão do Desenvolvimento e Poderes Locais**: marcos teóricos e avaliação. Salvador, Bahia, Casa da Qualidade, 2002.

KEINERT, T. M. M. **Administração pública no Brasil**: crises e mudanças de paradigmas. São Paulo, Annablume: FAPESP, 2000.

LIMA, L.; AFONSO, A. J. **Reformas da Educação Pública**: Democratização, Modernização e Neoliberalismo. Biblioteca das Ciências do Homem, Edições Afrontamento, Porto, Portugal, 2002.

LIMA, Licínio C. **A escola como organização educativa**: uma abordagem sociológica. São Paulo, Cortez, 2003.

MARQUES, E. C. **Estado e Redes Sociais**: permeabilidade e coesões políticas urbanas no Rio de Janeiro. São Paulo, Editora Revan, FAPESP, 2000.

PARÁ, Constituição Estadual. Assembleia Legislativa do Estado do Pará, 1989.

PETIT, P. **A esperança equilibrada**: a trajetória do PT no Pará. Universidade Federal do Pará. Núcleo de Altos Estudos Amazônicos. Editora Jinkings, Belém, 1996.

PORTELLI, H. **Gramsci y el bloque histórico**. 2. Ed. Buenos Aires: Siglo XXI, 1974.

PREFEITURA MUNICIPAL DE GURUPÁ, SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, CULTURA E DESPORTO. **Caminhada da Gestão Democrática da Educação em Gurupá**, 2006, mimeo.

REZENDE, F. da C. **Desafios gerenciais para a reconfiguração da administração burocrática brasileira**. Sociologias, Porto Alegre, ano 11, nº 21, jan./jun. 2009, p. 344-365.

SANTOS, É. A Construção de Espaços Públicos na Política Educacional em Gurupá, Belém, UFPA, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável no Trópico Úmido, 2008. Tese de Doutorado.

SANTOS, O. A. Jr.; QUEIROZ, L. C. de; AZEVEDO, S. de (orgs.). **Governança Democrática e Poder Local**: a experiência dos Conselhos Municipais no Brasil. Rio de Janeiro, Revan, Fase, 2004.

Recebido em: 08 de junho de 2018

Aprovado em: 05 de julho de 2019

