

Democracia em Construção: A Participação dos Cidadãos na Gestão da Educação no Município de Vicência (PE)

Resumo

Este trabalho tem o objetivo de revisar o debate teórico sobre democracia e participação e analisar o caso da gestão da educação no município de Vicência (PE), experiência que traz inovações institucionais em termos da ampliação de mecanismos de democracia participativa. O artigo está dividido em três seções, além das reflexões finais. Na primeira parte iremos trazer à tona a discussão sobre democracia participativa a partir da caracterização de duas visões que permearam o debate democrático no século XX. Em seguida iremos focar no caso brasileiro, especialmente nos avanços trazidos pela Constituição Federal de 1988 em termos da ampliação dos espaços de participação dos cidadãos. A terceira parte do artigo consiste na apresentação de nosso objeto de estudo, o caso da gestão democrática da educação de Vicência. Por fim, nos dedicaremos à análise do caso e às nossas reflexões finais. O artigo foi construído a partir da utilização de diferentes métodos de pesquisa, como: revisão bibliográfica, análise da Constituição Federal de 1988, realização de estudo de caso e, por fim, seu balanço analítico.

Introdução

Cresceu nos últimos anos o debate em torno dos limites da democracia representativa e da necessidade de criação de novos mecanismos que possibilitem a participação dos cidadãos na gestão pública. A complexidade das sociedades contemporâneas torna materialmente impossível a participação de todos os cidadãos em todas as decisões, a existência do indivíduo rousseauiano, a resolução do homem no cidadão. Entretanto, assim como afirma Bobbio (1986), democracia direta e representativa podem se integrar reciprocamente, conformando a democracia íntegra e que, entre estes dois tipos de democracia, há um *continuum* de formas intermediárias. No Brasil, análises sobre iniciativas de governos locais apontam para a concretização de novos formatos que aliam democracia direta e representativa.

O objetivo desse trabalho é revisar o debate teórico sobre democracia e participação e analisar o caso da gestão da educação no município de Vicência (PE), experiência que traz inovações institucionais em termos da ampliação de mecanismos de democracia participativa. As questões que norteiam a análise são: Quais são os argumentos presentes no debate teórico sobre participação? Qual é o marco legal referente à participação assegurado pela Constituição Federal de 1988? Quais são os caminhos possíveis para a concretização de mecanismos de democracia participativa mostrados pelo caso do município de Vicência?

O artigo está dividido em três seções, além das reflexões finais. Na primeira parte iremos trazer à tona a discussão sobre democracia participativa a partir da caracterização de duas visões que permearam o debate democrático no século XX. Em seguida iremos focar no caso brasileiro, especialmente nos avanços trazidos pela Constituição Federal de 1988 em termos da ampliação dos espaços de participação dos cidadãos.

A terceira parte do artigo consiste na apresentação de nosso objeto de estudo, o caso da gestão democrática da educação de Vicência, este pequeno município localizado nas proximidades do Recife. Desde 1997, com a gestão da Prefeita Eva Maria de Andrade Lima, iniciou-se um processo de transformação da gestão da educação no município, com mudanças significativas no desenho institucional da prefeitura, desde a gestão interna da secretaria de educação, até a criação de mecanismos para a eleição de diretores das escolas e participação da comunidade na gestão escolar. Por fim, nos dedicaremos à análise do caso e às nossas reflexões finais.

Metodologia

O artigo foi construído a partir da utilização de diferentes métodos de pesquisa, conforme as etapas descritas a seguir:

1. Revisão bibliográfica:

Partimos de uma revisão da bibliografia dos principais autores contemporâneos presentes no debate sobre democracia e participação. Buscamos encontrar os principais argumentos que estruturam o discurso hegemônico sobre a democracia, como também a corrente contra-hegemônica.

2. Análise da Constituição Federal de 1988:

O passo seguinte foi uma análise detalhada dos mecanismos de participação previstos pela Constituição Federal de 1988.

3. Estudo de caso

Passamos então a apresentação do caso do Programa Gestão Democrática da Educação do município de Vicência, realizada com base na análise de documentos produzidos no âmbito do Programa Gestão Pública e Cidadania, do Centro de Estudos de Administração e Governo da Fundação Getúlio Vargas de São Pauloⁱ. Na base de dados do Programa constam duas iniciativas da prefeitura de Vicência: o “Projeto Escolas Rurais, Construindo o Desenvolvimento Local”, finalista do ciclo de premiação de 2000, e o “Programa Gestão Democrática da Educação”, que ficou entre os trinta pré-finalistas de 2002. Desse modo, pudemos ter acesso não somente aos questionários respondidos pelos representantes da prefeitura para a participação no prêmio, como também aos relatos de visita de campo realizados por pesquisadores independentes. Além disso, é importante destacar a consulta e análise de documentos de domínio público produzidos pela prefeitura de Vicência, que nos informaram sobre as especificidades da legislação municipal, como também sobre as dinâmicas e resultados percebidos dessa iniciativa.

Destacou-se no processo de investigação a realização de entrevistas com diferentes representantes do poder municipal ligados à Secretaria de Educação de Vicência, como também a participação em debates acerca da participação com estes mesmos atores e também acadêmicos e ativistas, material este todo documentado em fitas de áudio e posteriormente transcrito.

5. Balanço analítico do estudo de caso

Por fim realizamos a análise do caso estudado, com base em sua lógica de funcionamento e nos resultados alcançados, a partir das questões levantadas anteriormente.

Ampliação da democracia: o debate sobre participação no século XX

Giovani Sartori, logo no início de *A Teoria da Democracia Revisitada* (1994), nos lembra da importância de uma definição inteligível do conceito de democracia e também das dificuldades inerentes a esse desafio. Quando o autor retoma seu significado etimológico, as suas “bases genuínas”, remontamos à Grécia antiga. A palavra democracia vem do grego *demos* (povo) e *kratia*, de *krátos* (governo, poder, autoridade). Para Aristóteles democracia é uma forma degenerada de república, uma sociedade política ruim, “*o Estado que os homens livres governam*” (Aristóteles, 323 a.C.: 120), o que excluía as mulheres e os escravos.

Bresser-Pereira (2004) propõe um modelo históricoⁱⁱ para classificar os regimes políticos, os tipos de administração e os correspondentes tipos de democracia. Ainda que não expresse diretamente uma visão substantiva de democracia, o modelo mais avançado, segundo

o autor, se caracteriza por um elevado grau de inclusão da cidadania. Considerando a definição de democracia adotada por Bresser, segundo a qual “*besides the rule of law and the constitutional system, the guarantee of basic liberties and competitive elections defining government requires universal suffrage*” (Bresser-Pereira, 2004:30), não se pode falar em democracia no Estado liberal (caracterizado pela administração pública burocrática), quanto menos em sua forma anterior, o Estado absolutista (cuja administração era patrimonial). O Estado liberal-democrático (que manteve a forma de administração pública burocrática e representa a democracia de elites de Schumpeter, 1942), solapou o autoritarismo, entretanto observou a emergência da questão da justiça social. A resposta a essa questão e também ao problema da igualdade de oportunidades veio com o advento do Estado social-democrata (welfare state), cujo tipo correspondente de democracia é a de opinião pública (ou social/plural). No entanto, a questão da eficiência econômica, cada vez mais imperativa, exigiu a transformação para o Estado republicano, que com o gerenciamento público e a democracia republicana (ou participativa), conseguiu responder às necessidades de melhor uso dos fundos públicos, aliada ao aumento de eficiência na promoção de serviços sociais e científicos. Segundo o autor: “*The republican state is not the ideal political regime of virtuous citizens, but it is a state that counts on good institutions and a reasonable number of committed citizens, able to guarantee classical citizenship rights, but also to protect the res publica from being captured by private interests*” (Bresser-Pereira: 2004:31).

É neste contexto que Bresser Pereira (2002) afirma que a expansão da democracia historicamente começa com o advento da revolução capitalista. Esta revolução, que levou ao aparecimento da idéia de lucro, criou nos grupos sociais uma nova forma de captura do excedente. Anteriormente, o excedente era capturado por meio de violência, o que levava a classe aristocrática a ter medo de quaisquer liberdades políticas que pudessem, de alguma forma, levar à expropriação de seus bens. A burguesia, no entanto, que surge como uma nova classe social na revolução capitalista, se apropria da noção de lucro como meio de captura do excedente, o que transfere os meios de captura para o mercado e o trabalho. Nesse contexto, sem medo de perder seus bens pela violência, a classe burguesa consegue aceitar e assimilar a democracia e as liberdades. Paralelamente a esse processo, há o advento do estado de direito, a partir do qual o Estado passa a garantir os direitos de propriedade, cumprimento das leis e enquadramento legal das ações.

Assim, segundo Bresser (2002), esses dois fatores históricos levaram ao advento da democracia que, ainda ao longo do século XX, teve de debater contra diversos movimentos totalitaristas e fascistas para triunfar como o melhor sistema de governo. Segundo Avritzer, “se, por um lado, esse debate foi resolvido em favor da desejabilidade da democracia como forma de governo, por outro lado a proposta que se tornou hegemônica no final das duas guerras mundiais implicou em uma restrição das formas de participação e soberania ampliadas em favor de um consenso em torno de um procedimento eleitoral para a formação de governos” (AVRITZER, 2004:1). Esse modelo, que se tornou hegemônico em diversos países no pós Segunda Guerra, pode ser analisado nas obras de autores como Schumpeter (1942), Dahl (1989), Bobbio (1986) e Pzeworski (1999), entre outros.

Uma das características da visão hegemônica é a formulação minimalista ou procedimentalista de democracia. Esta formulação, que teve como base os trabalhos de Kelsen (1955), vê democracia apenas como um procedimento metodológico, que, afirmam os autores, já é um ganho grande o suficiente em si mesmo. A democracia se dá já na medida em que se conseguem soluções para conflitos sem derramamento de sangue, como afirma Bobbio (1986). A conquista da democracia não precisaria, portanto, ser substantiva, ou seja, conquistar valores e atingir resultados de justiça e igualdade. Ainda a partir de uma visão minimalista de democracia, autores, como Schumpeter (1942) e Pzeworski (1999), tratam da

noção de democracia das elites, segundo a qual a democracia não precisa incluir a demos e deve ser exercida por um governo de qualificados.

Por trás dessa formulação minimalista está uma visão realista da democracia, que a analisa como um método que permite o exercício da política. A partir dessa análise, o conceito normativo de democracia é esvaziado, chegando-se à conclusão, a partir de fatos, de que a democracia não se constitui dos valores ideais que a visão normativa coloca (da busca de valores de igualdade, justiça, promoção do bem comum e realização da vontade geral). Para Schumpeter (1942), por exemplo, a própria noção de bem comum não é real, na medida em que as sociedades são formadas por diversos grupos e classes com seus próprios interesses e incapazes, portanto, de ter um interesse comum e buscarem os mesmos objetivos.

A visão hegemônica também trabalha com a percepção de que a representatividade se constitui na única solução possível em democracias de grande escala. Para Dahl (1989), o potencial da participação é maior na medida em que se têm menores unidades democráticas. A justificativa da representação se dá na questão da autorização que, por sua vez, se sustenta em dois pilares: o problema do consenso e à capacidade de formas de representação expressarem as distribuições das opiniões da sociedade (AVRITZER, 2004a).

Para o autor, portanto, a concepção hegemônica liga o problema da representação exclusivamente ao problema das escalas, esquecendo de outras dimensões da representação: a autorização, a identidade (a representação não consegue abranger todas as identidades minoritárias) e a prestação de contas (já que a representação dificulta o processo de desagregação da prestação). E desse modo, apresenta-se mais um limite da concepção hegemônica: a dificuldade de representar agendas e identidades específicas.

Os problemas da visão hegemônica acabaram por gerar más conseqüências na qualidade da democracia, que vieram à tona, segundo Avritzer (2004a), com o advento da chamada terceira onda de democratização. Para o autor, essa concepção de democracia trazia consigo uma degradação das práticas democráticas, o que coincidiu com uma grave crise de dupla patologia: a patologia da participação – com o aumento do abstencionismo – e a patologia da representação – na medida em que os cidadãos se sentiam cada vez menos representados por quem elegeram. Nesse processo, o autor identifica três crises: uma crise de marco estrutural de explicação das possibilidades democráticas, uma crise homogeneizante sobre a forma de democracia e uma crise pela propensão de observar possibilidades de democracias diferentes em níveis locais com recuperação de tradições participativas dos diversos países.

Essas crises em relação à concepção hegemônica da democracia levam ao surgimento de teorias não-hegemônicas, que questionam seus principais problemas. A maioria dessas novas concepções, no entanto, não romperam com a resposta procedimental da democracia, vinculando o procedimento à forma de vida e entendendo a democracia como meio de aperfeiçoamento da convivência humana. Essa concepção, segundo a qual a democracia é uma gramática de organização da sociedade e da relação entre o estado e a sociedade, pode ser encontrada a obra de autores como Lefort (1986), Habermas (1995, 1987) e Castoriadis (1986), entre outros (AVRITZER, 2004).

Essa nova concepção busca, primeiramente, um resgate da dimensão normativa da democracia, retomando o conceito de cidadania e de soberania popular – pautadas na idéia de participação dos cidadãos nos assuntos de interesse da coletividade.

Essa concepção não hegemônica reconhece a pluralidade humana e tenta trazê-la como resposta às forças homogeneizadoras de organização da sociedade. A partir disso, suspende-se a idéia do bem comum e busca-se uma nova institucionalidade da democracia que seja capaz de abarcar a pluralidade, principalmente baseada na garantia de direitos e liberdades políticas. Nesse contexto, o procedimentalismo passa a ser pensado como prática societária e não como

método de constituição de governos, levando à abordagem dos elementos histórico-culturais dessa sociedade.

Para Habermas (1995), a esfera pública se constitui em local onde indivíduos podem problematizar em público suas condições de desigualdade na esfera privada, de forma a questionarem sua exclusão de arranjos políticos. O procedimentalismo, portanto, se funda na origem da pluralidade das formas de vida existentes nas sociedades contemporâneas.

A questão da representação cultural e social também é levantada nessa concepção não hegemônica, na medida em que a consideração da pluralidade pressupõe o aumento da participação de atores na política. A percepção de que as formas tradicionais de representação na democracia não garantiam inserção de minorias leva à relativização da representatividade e a busca de novas soluções para a inclusão da diferença.

Os ideais de democracia não hegemônica, ou participativa, também colocam como ponto central a autodeterminação do povo, enfatizando a visão pedagógica da política. Para Pateman (1992) a participação é educativa e promove o desenvolvimento da cidadania, a partir de um processo de capacitação e conscientização individual e coletiva – o que, por sua vez, leva a um rompimento de padrões de subordinação e injustiças sociais. A participação, portanto, promove um ciclo de consciência política e diminuição de desigualdades, conferindo à sociedade, poder legítimo da formação de opinião e de vontade comum (HABERMAS, 1995).

É nesse contexto, portanto, que, segundo Avritzer (2004a), “a articulação entre democracia representativa e participativa parece mais promissora na defesa de interesses ou identidades subalternas”.

Nesse sentido, é importante reter algumas contribuições de Celi Regina Jardim Pinto em *Espaços deliberativos e a questão da representação*. Neste artigo o argumento central da autora é de que a democracia participativa e a democracia representativa são complementares, não excludentes, e que “a participação deve estar ao mesmo tempo suficientemente independente do campo da política institucional, para estabelecer com ela uma relação calcada na autonomia e não caudatária de interesses construídos em seu interior” (JARDIM PINTO, 2004:97). Além da autonomia necessária para esses novos espaços de democracia participativa, para que haja a radicalização da democracia, a autora defende que a participação deve estar inserida para que não ocorra a divisão de trabalho entre a sociedade política e a sociedade civil. A autora também discute algumas questões propostas pela cientista política norte-americana Iris Young no livro *Inclusion and Democracy*. Young parte de uma definição substantiva de democracia – “meio de promover justiça e inclusão” – para desenvolver suas idéias. É importante destacar algumas questões comentadas por Celi. A primeira é que as iniciativas de democracia participativa (tanto de sucesso, como de fracasso) geram exclusão, perda de poder pela parcela anteriormente incluída. Outra questão que deve ser sublinhada é a retomada do peso dos partidos políticos como canal de participação: “a democracia não pode abrir mão da representação partidária, o único canal pelo qual as políticas públicas, no sentido de subsidiar a sociedade civil, devem ser pleiteadas” (JARDIM PINTO, 2004:111). A partir de uma análise da problemática dos autores de participação, a autora defende a idéia que a participação se dá pela ausência do Estado ou pela tradição participativa da sociedade que o Estado capta. Para a autora, as democracias representativas são instauradas, gerando um enraizamento na participação e a idéia de inclusão política pressupõe as duas formas de democracia.

Nesse sentido, podemos entender democracia participativa como um “modelo ou processo de deliberação política caracterizado por um conjunto de pressupostos teórico-normativos que incorporam a participação da sociedade civil na regulação da vida coletiva (...) trata-se de um conceito ancorado na idéia de que a legitimidade das decisões e ações

políticas deriva da deliberação pública de coletividades de cidadãos livres e iguais” (LÜCHMANN, 2002:1).

Para Cohen (2000), o estabelecimento de condições para a discussão livre, igual e racional entre cidadãos tem três princípios básicos: a) princípio da inclusão deliberativa – todos os cidadãos têm direitos iguais; b) princípio do bem comum que diz sobre a possibilidade de um acordo público a respeito das prioridades sociais com vistas na promoção de maior justiça social; e c) princípio da participação e da garantia de direitos iguais da participação.

A idéia de democracia participativa também é apresentada por Bohman (2000), que defende a idéia de um processo pautado na cooperação, diálogo e comprometimento dos cidadãos para com os resultados de uma interlocução pública. Para ele, ainda, os acordos devem se basear na construção de interesse comum que, portanto, pressupõe integrar os partidos e o poder público para conduzir o processo de deliberação em espaços públicos como elo condutor na implementação das ações.

A importância da atuação do poder público no processo de democracia participativa também é apresentada por outros autores (COHEN, 2000 e LÜCHMANN, 2002), para os quais o poder público exerce um papel de estímulo no desenvolvimento de mecanismos que potencializem a ampliação de um associativismo civil atuante e vigoroso. O papel do Estado também é importante para garantir que os processos participativos conduzam não apenas para deliberações conjuntas, mas também para decisões que promovam o bem estar e a justiça.

Nesse ponto, Lüchmann reforça a necessidade de o estado institucionalizar as práticas que garantam a democracia participativa, para que ela se efetive e tenha legitimidade nas ações de deliberação pública. A autora, no entanto, buscando evitar que a democracia participativa se torne também apenas um procedimento decisório – como na visão minimalista de democracia – reforça a necessidade de que as práticas de participação se dêem em ambientes de homens livres e iguais e, mais do que isso, que elas almejem sempre a justiça e o bem estar de toda a sociedade.

Vale ressaltar também que o diálogo entre a população e o estado no desenvolvimento de políticas públicas possibilita que estas sejam feitas mais de acordo com as vontades e necessidades da sociedade, que tenham melhor qualidade e sejam mais efetivas na busca de seus resultados.

Para a concepção não hegemônica de democracia, portanto, são importantes os seguintes elementos: que a democracia seja um processo de institucionalização de práticas e regras - baseadas no pluralismo e na equidade -, conduzido pelo Estado e cujas regras devem pautar um diálogo entre os atores da sociedade livres e iguais pela busca última do bem estar, da igualdade e da justiça.

Marcos legais para a participação no Brasil

Observando o caso brasileiro, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu uma série de leis focadas na institucionalização de mecanismos de participação que garantissem a democracia e os direitos individuais, ampliando o conceito de cidadania e participação.

A Constituição garante, entre seus grandes princípios, o direito à democracia direta - por meio de plebiscitos, referendos de iniciativa popular e conselhos co-gestores - além da democracia representativa – por meio das eleições e dos processos de descentralização.

No Artigo 29, Incisos XII e XIII, sobre os Municípios, ela dispõe que “[o] Município reger-se-á por lei orgânica, (...) atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: (...) cooperação das associações representativas no planejamento municipal [e] iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado; (...) cidadãos (...)”. Com relação à gestão das políticas

públicas em Seguridade Social, o Artigo 194, Parágrafo Único, Inciso VII assegura o "caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados". No Artigo 204, Inciso II, sobre a Assistência Social, afirma a "participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis". Finalmente, no Artigo 227, Parágrafo 1o, acerca da Família, da Criança, do Adolescente e do Idoso, dispõe que "[o] Estado promoverá programas de assistência integral à saúde da criança e do adolescente, admitida a participação de entidades não governamentais (...)".

A Constituição de 1988 estabeleceu também a necessidade de os municípios regulamentarem possibilidades de exercício da democracia direta, indireta e de ações conjuntas.

Para a democracia indireta, os municípios devem incluir eleições livres em bairros, se houver sub-prefeituras, e no próprio município.

Em relação à democracia direta, a Constituição estabeleceu para os municípios a regulamentação e implementação de: assembleias de bairro, movimentos populares, conferências da cidade, assembleia sobre o orçamento, encontros públicos de fóruns e redes.

Já para a ação conjunta, foram previstos mecanismos de: co-gestão dos conselhos setoriais em diversas áreas, comitês de bairro, orçamento participativo e planejamento participativo.

Além da Constituição Federal, a lei federal do Estatuto da Cidade, a partir do conceito de direito à cidade, reconhece o direito de participar dos movimentos populares, organizações e sociedade civil. O Estatuto também reforça e garante: realização conferência das cidades, administração democrática, planejamento e orçamento participativo, além da existência dos conselhos gestores de políticas públicas.

Apesar das possibilidades de práticas participativas que a Constituição Federal estabeleceu, são poucas as experiências municipais que conseguiram fundamentar e implementar essas práticas. A maioria deles, por enquanto, utiliza apenas as instituições obrigatórias que são vinculadas a alguma forma de transferência, como os conselhos de saúde e educação, pressupostos para que os municípios recebam recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEFⁱⁱⁱ) e do Sistema Único de Saúde (SUS). Mesmo os conselhos gestores de políticas públicas têm passado por um questionamento de seu funcionamento, na medida em que a própria formulação de suas funções é ambígua: os conselhos devem, ao mesmo tempo, propor ações e políticas pública e controlar o Estado no desempenho dessas ações. Além da discussão em torno de suas funções, diversos pesquisadores têm questionado o quanto os conselhos realmente promovem maior diálogo entre estado e sociedade ou o quanto acabam por ser tomados por elites locais ou têm seu conteúdo esvaziado pela falta de incentivo à participação.

Tendo em vista este contexto, faremos agora a análise de uma política pública que, a partir da institucionalização de mecanismos de participação tem conseguido envolver a população e dialogar com ela para a constituição de um programa de gestão democrática da educação.

O Programa Gestão Democrática da Educação do município de Vicência (PE)

O Programa de Gestão Democrática da Educação do município de Vicência (PE) é uma iniciativa da Secretaria Municipal de Educação com o objetivo de estimular a participação da comunidade e dos servidores públicos na formulação, implementação e avaliação das políticas públicas municipais de educação. Essa experiência caracteriza-se por alterar a estrutura interna da Secretaria Municipal de Educação, por meio da criação de um colegiado, pela criação de mecanismos para a eleição de diretores das escolas da rede

municipal de ensino e também por institucionalizar e estimular a participação da comunidade na gestão escolar (conselhos, fóruns escolares e Conferência Municipal de Educação).

Vicência é um pequeno município da Zona da Mata Pernambucana (29.066 habitantes, IBGE 2000), cuja história remete as usinas canavieiras e aos ethos escravocrata. Com o declínio cultura do açúcar, atualmente as principais atividades econômicas deste município, cuja maior parte da população vive na zona rural, são a agropecuária e o setor de serviços. Apesar de estar na área considerada das mais férteis do Estado e de possuir diversos atrativos históricos e naturais para o desenvolvimento do turismo, as finanças públicas do município caracterizam-se por uma pequena arrecadação e pela dependência em relação a outras esferas governamentais: em 2003, as receitas próprias do município totalizaram pouco mais de R\$ 1 milhão, enquanto as transferências quase alcançaram a marca dos R\$ 12 milhões^{iv}.

Gestores e funcionários públicos do município de Vicência recordam que, no período anterior a 1997, a escola era um ambiente autoritário, caracterizado por uma rígida relação de hierarquia entre a direção, corpo docente e funcionários. Destaca-se ainda que grande parte do corpo funcional das escolas era escolhida pelos políticos na base do clientelismo, o que levava à ausência de transparência quanto ao processo empregatício e à descontinuidade administrativa. A escola praticamente não possuía autonomia: o diretor, ainda que fosse uma figura importante no processo, não possuía autoridade para gerir e para propor mudanças. Os professores e professoras não eram vistos como educadores, mas apenas como “transmissores” de informações. Os alunos, por sua vez, não se sentiam motivados a irem para a escola, onde não lhes era possibilitada a plena integração. Além disto, havia uma grande distancia entre o que era aprendido em sala de aula e a realidade dos alunos – não havia uma “ponte” de comunicação entre os dois mundos, incluindo também questões culturais locais. Nesse contexto, o índice de analfabetismo alcançava números expressivos: segundo dados de 1991, 48,1% dos habitantes com mais de 15 anos não sabia ler e escrever. A componente educação do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), neste mesmo ano, estava em 0,528 o que indicava a necessidade de transformar a gestão da educação no município^v.

A gênese iniciativa de Vicência remonta a 1996, com o auge da crise no sistema de educação do município. Neste ano, caracterizado por elevada taxa de evasão escolar e analfabetismo, atrasos no pagamento de professores e greves, a comunidade escolar (pais e responsáveis de alunos, estudantes, corpo docente e funcionários das unidades escolares) passou se reunir periodicamente para discutir a situação do município e trabalhar na construção de um processo de mudança. A política local era dominada pelos ex-senhores de engenho locais que se sucediam nas gestões municipais. As escolas, caracterizadas por um ambiente autoritário, onde prevalecia uma rígida relação de hierarquia entre a direção, corpo docente e funcionários, eram administradas como propriedades privadas. A ausência de transparência quanto ao processo empregatício e a descontinuidade administrativa eram características centrais do sistema de ensino de Vicência até 1996. Foi neste ano também que a médica Dra. Eva Maria de Andrade Lima, então candidata à prefeita pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), passou a participar das discussões nas comunidades juntamente com os professores. Foi a partir das demandas da população que seu programa de governo, posteriormente foi aprovado nas urnas, foi construído.

Já no início de 1997 o processo de mudança se iniciou com a reestruturação da gestão da educação no município: foram criadas diversas institucionalidades visando à descentralização do poder e das responsabilidades desde a gestão interna da Secretaria Municipal de Educação até a gestão de cada unidade escolar. Além disso, foram instituídas diversas instâncias de participação previstas na Constituição Federal e estimuladas pelos novos desenhos das políticas públicas federais implementados a partir de 1996.

As principais instâncias e mecanismos de participação na gestão da educação do município de Vicência são: o Colegiado da Secretaria Municipal de Educação, a Eleição dos

Diretores, a Conferência Municipal de Educação e os Conselhos Escolares e Fóruns Escolares, tal como descrito a seguir:

Colegiado da Secretaria Municipal de Educação

Formado pelo titular da Secretaria Municipal de Educação e pelos quatro diretores de área da secretaria, essa instância é responsável pelo gerenciamento compartilhado da educação no município. No formato anterior, o titular da Secretaria concentrava todo o poder de decisão. A mudança proporcionou que os servidores públicos passassem a participar do processo de tomada de decisão no interior da secretaria.

Eleição dos Diretores

Em Vicência todos os diretores e vice-diretores de escolas públicas municipais são eleitos diretamente por voto secreto e facultativo dos membros da comunidade escolar, prática que ficou instituída a partir de lei municipal aprovada em 1997. A legislação entende como comunidade escolar os pais ou responsáveis de alunos, os alunos com idade superior a 16 anos, o corpo docente e os funcionários das respectivas unidades escolares.

Além disso, na legislação municipal é possível encontrar as exigências e procedimentos para a apresentação de candidatura. Em Vicência podem candidatar-se à função de diretor os servidores do quadro permanente do magistério público municipal que, dentre outros, tenham sido aprovados no curso preparatório para cumprir a função e que apresentem um projeto de gestão escolar à comunidade. Há também um regimento eleitoral que dispõe, por exemplo, da organização das eleições e da propaganda no período pré-eleitoral.

A eleição de diretores, além de constituir um novo mecanismo para a ampliação da participação da comunidade na gestão pública, propicia a inserção de novos atores no processo decisório local: por meio das eleições toda a comunidade escolar (incluindo o conjunto de servidores públicos muitas vezes não identificados com o processo educacional, como as merendeiras e os responsáveis pelo transporte escolar), e não apenas os beneficiários, passam a participar das escolhas sobre a gestão da escola. Além disso, a eleição é um instrumento importante para a promoção da autonomia da escola em suas diversas dimensões, conforme estabelece a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB).

Conferência Municipal de Educação

As Conferências Municipais, previstas pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Cidade, permitem a participação da população no delineamento de objetivos, metas e planos para as políticas públicas.

Em Vicência, a Conferência Municipal de Educação é o órgão máximo de deliberação na gestão da educação municipal. Realizada a cada dois anos no ginásio esportivo da cidade, a conferência é uma grande assembléia na qual toda a população avalia, discute e elabora propostas para o próximo biênio.

Conselhos Escolares e Fóruns Escolares

São instituições previstas na Constituição que permitem a participação direta da comunidade no processo de gestão escolar. Esses instrumentos permitem que a população se envolvida também na organização e no planejamento da compra de materiais, equipamentos (mobiliário) e mantimentos para as refeições e merendas, além de pequenos reparos na edificação. Na decisão de compra de materiais e equipamentos, o Conselho composto por pais e professores se reúne para fazer a cotação dos preços para depois tomar as decisões tendo por critérios a qualidade e o menor preço. A seguir, é realizada a prestação de contas com a comunidade e expostas as compras por um determinado período de tempo. Deste modo, a

participação da comunidade é ativa frente às restrições orçamentárias da escola, no sentido de serem destacadas as prioridades e posteriormente a prestação de contas das decisões concretizadas.

Destaca-se também o estímulo à formação de grêmios estudantis e grêmios mirins para que os alunos formem-se politicamente dentro da escola e vivenciem cotidianamente a experiência de participação e diálogo.

Figura 1: Holograma do Sistema Municipal de Educação de Vicência (PE):



Fonte: Prefeitura de Vicência (2004)

A experiência de Vicência avança ainda no estabelecimento de mecanismos de participação direta previstos pela Constituição para os municípios, como o planejamento participativo.

O processo de transformação da gestão da educação foi muito difícil e conflituoso. Dentre os professores, por exemplo, havia muito preconceito: o diretor era visto como o único responsável pela escola, a figura central. No momento inicial de mudança, foi necessário que os diretores (até então ligados a políticos) fossem retirados dos cargos. A Secretaria Municipal de Educação teve um papel fundamental nessa transição para esclarecer que a administração da escola não era somente responsabilidade do diretor, mas de todos que se encontravam vinculados a ela. Entretanto, as principais resistências à manutenção e ao aperfeiçoamento dos instrumentos de participação da população e dos servidores municipais na gestão do sistema de educação residiram nas forças políticas tradicionais, representadas

pelos antigos senhores de engenho e suas famílias que, em decadência econômica, tinham (e tem) na política o único espaço para a manutenção do poder e de uma sociedade dependente. Em 1997, por exemplo, primeiro ano de mandato da prefeita Eva, as elites tradicionais fecharam algumas escolas em seus “feudos eleitorais”, o que também foi feito com postos de saúde.

Neste processo de mudança de papéis, amadurecimento e aprendizado, a Prefeitura pode contar com o apoio de diversos parceiros, como a ONG SERTA - Serviço de Tecnologia Alternativa, o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), a Universidade Federal do Pernambuco (UFPE), o Centro de Estudos e Pesquisas em Educação Cultura e Ação Comunitária (CENPEC), o Governo do Estado de Pernambuco, dentre outras organizações que, via apoio político, pedagógico, administrativo e financeiro, foram importantes para a consolidação desta iniciativa.

O Programa de Gestão Democrática da Educação de Vicência foi construído e mantido pela liderança do poder público (professores da rede municipal, demais servidores municipais e a prefeita) e pela participação da comunidade vicenciense (principalmente os estudantes e seus responsáveis). É importante destacar o papel do sindicato dos professores, fundamental para estimular e motivar a participação organizada dos professores do município. A atuação do Governo Federal, por meio das ações descentralizadas de competência do Ministério da Educação, também foi preponderante seja para o financiamento das ações, seja para a institucionalização de canais de participação, como, por exemplo, os conselhos escolares, pré-requisitos para acessar os recursos disponíveis pelo FUNDEF.

Cabe aqui uma ressalva. Nos dois mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1998; 1999-2002) foram realizadas importantes reformas na área de educação (com foco principalmente no ensino fundamental) que são chaves para entender o financiamento dessas estruturas (como a criação e implementação do FUNDEF), como também a incorporação de mecanismos de participação (como, por exemplo, no caso do FUNDEF ou do Programa Dinheiro Direto na Escola^{vi}). Entretanto, em Vicência observamos que as estruturas próprias criadas pela Prefeitura têm um papel muito mais destacado que as instâncias propostas pelas políticas públicas federais, ainda que não possamos descartar o papel indutor do governo federal. Nesse sentido, mesmo que uma análise do papel indutor das políticas federais seja fundamental para entender as questões aqui discutidas, optamos por não entrar nessa discussão no presente artigo, mas deixá-la para trabalhos futuros.

Em relação aos resultados desencadeados pelo Programa de Gestão Democrática da Educação de Vicência, é difícil traduzir em indicadores tradicionais as dimensões relativas à participação, como a construção de um sentimento de coletividade em torno do espaço público da escola. Entretanto, mesmo ciente desse desafio, é possível indicar resultados concretos dessa iniciativa, tais como: a realização de três conferências municipais de educação; a realização da 4ª eleição de diretores nas escolas municipais; a formação de conselhos escolares em todas as escolas municipais; a formação de grêmios estudantis em 80% das escolas; a construção coletiva do plano municipal de educação e a realização da conferência extraordinária para aprovação do sistema municipal de ensino.

Destaca-se também a melhora significativa observada nos indicadores tradicionais sobre as condições de educação uma após a implantação do Programa. Nesse sentido, destaca-se a diminuição dos índices de repetência (redução de 63,86%, entre 1996 e 2001, chegando a 16,40%), evasão escolar (redução de 24,63%, em 1996, para 15,46%, em 2001, alcançando uma diminuição de mais de 60%) e analfabetismo (redução do índice em 60,7% em quatro anos: de 48,1%, em 96 para 29,2% em 2000). Observando o comportamento do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) municipal de Vicência, comprovamos esse avanço: os dados desagregados mostram que a educação alcançou melhorias significativas, passando de

uma taxa de 0,528 em 1991, para 0,737 em 2002 (o IDH de Vicência em 2000 foi de 0,644 – o 22º município no rank do Estado).

Há também outros elementos fundamentais dentro da política de educação municipal que contribuíram para essas melhorias, como o estímulo à formação continuada da comunidade educadora, a realização de melhorias da infra-estrutura das escolas, a implementação da jornada ampliada nas escolas rurais e a realização de cursos de alfabetização de jovens e adultos, dentre outros.

Balanco analítico do caso e reflexões finais

Remontando à redemocratização do Estado brasileiro, num contexto geral de pressões da sociedade civil, observamos o crescimento do potencial inovador da esfera local, a partir do início da década de 80. Observa-se que, a partir da ação de diferentes atores sociais e políticos inseridos na luta democrática e popular nas últimas décadas, produziu-se não só uma constatação do autoritarismo e do clientelismo vigentes, como também a afirmação de um ideário democrático de gestão pública.

Peculiaridades da democracia brasileira hoje são as possibilidades de efetivação da participação popular na administração pública, seja por meio dos fóruns inscritos da Constituição Federal, a exemplo dos conselhos, seja por meio da criação de novas institucionalidades. Neste sentido, a menor unidade administrativa do poder executivo, o lugar que abriga as maiores possibilidades de interação entre os atores políticos – a prefeitura – ainda desenvolve timidamente a vocação que tem para combinar democracia direta à representativa, apesar da crescente demanda por descentralização e da existência de dispositivos legais, traduzidos em diversas leis orgânicas, em termos de canais institucionais de participação.

A estrutura do poder executivo em Vicência favorecia a concentração do poder político e a manutenção de privilégios e mecanismos de exclusão. O Programa Gestão Democrática da Educação tinha como objetivos romper com a cultura assistencialista e clientelista, criando canais de diálogo, de participação e de transparência, de forma que a população se torne um agente no desenvolvimento local. O Programa conseguiu, assim, readequar a distribuição do poder do município, por meio da institucionalização de mecanismos participativos.

A construção da democracia participativa pode ser observada em diferentes aspectos característicos do Programa. Inicialmente, a participação se dá já na priorização da educação e a formulação do programa de gestão democrática. O envolvimento e a discussão com a população, sindicato de professores, pais e alunos gerou um primeiro espaço para discussão e troca de idéias e conhecimentos, o que possibilitou que o poder público focasse suas ações na escolha e necessidade da sociedade.

A partir de então, o desenvolvimento da política se deu por meio da institucionalização de diversos canais de participação. A primeira instância que merece destaque é o Colegiado da Secretaria Municipal de Educação: essa mudança na secretaria se traduz na divisão de poder no interior da máquina pública. Essa inovação no desenho institucional reflete o entendimento que se a gestão democrática não existe no interior do Estado, ela dificilmente se concretizara na relação com a sociedade.

A transformação da escola, iniciada com a substituição da figura autoritária do diretor e também pelo estabelecimento de eleições para a sua escolha, foi um marco significativo nessa iniciativa. A divisão de responsabilidades entre toda a comunidade escolar (fórum escolar e grêmios estudantis) deve ser entendida como o ponto máximo desta prática, pois permitiu que o protagonismo individual e coletivo emergisse. Assim, por meio da criação de novas instâncias, iniciou-se um processo educativo que gerou aumento da compreensão dos

cidadãos sobre a política e aumentou as possibilidades de interação e diálogo entre Sociedade e Estado.

A experiência de Vicência também demonstra a institucionalização de uma série de mecanismos de democracia direta e co-gestão previstos pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Cidade para os municípios brasileiros, como o estabelecimento do planejamento participativo, do controle do orçamento da educação e das conferências e conselhos municipais.

Destaca-se ainda o papel dessas novas instâncias no que concerne a efetivação de mecanismos de responsabilização por meio do controle social. Neste caso, a participação pode se dar na definição das diretrizes dos gastos, na gestão direta de serviços públicos, nos conselhos, na utilização de mecanismos de democracia semidireta e também atuação em canais públicos para avaliação de políticas (CLAD, 2000). Assim, o controle do orçamento das escolas pelos fóruns e conselhos escolares, bem como a realização das conferências municipais de educação, para a avaliação e a formulação de políticas, concretizam o conceito de administração pública voltada aos cidadãos nesse pequeno município pernambucano.

A experiência de Vicência mostra um caminho possível para o estabelecimento da democracia participativa, pois oferece instrumentos de inclusão, democratização das informações, transparência administrativa, divisão do poder, criação de massa crítica e multiplicação da cidadania. Essa iniciativa efetiva mecanismos consagrados pela Constituição Federal de 1988, concretiza mecanismos induzidos pelas políticas públicas federais e propõe novas institucionalidades que permitem a construção de uma gestão pública mais legítima, efetiva e voltada à realidade, vontade e necessidade da população.

Bibliografia

- ARISTÓTELES (323A.C.). *A Política*. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- AVRITZER, L. *Sociedade Civil e Participação Social no Brasil*. Disponível em www.democraciaparticipativa.org. Acessado em 02/11/2004a.
- AVRITZER, L. Introdução geral: apresentação dos resultados principais. In: *Reinvenção da Emancipação Social*. Disponível em www.ces.fe.uc.pt. Acessado em 01/11/2004.
- AVRITZER, L e SANTOS, Boaventura S. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: *Reinvenção da Emancipação Social*. Disponível em www.ces.fe.uc.pt. Acessado em 01/11/2004.
- BACQUE, M e SINTOMER, Y. *Local Governance and Participatory Democracy*. Disponível em www.democraciaparticipativa.org. Acessado em 02/11/2004.
- BOBBIO. *O futuro da democracia*. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra, 1986.
- BOHMAN, J. *La Democracia Deliberativa y sus Críticos*. *Metapolítica*, México, v. 4, n. 14, abr-jun/2000.
- BRASIL. *Constituição Federal de 1988*.
- BRESSER-PEREIRA (2004). *Democracy and Public Management Reform*. Oxford: Oxford University Press.
- _____ (2002). Why Did Democracy Become the Preferred Form of Government Only in the Twentieth Century? Paper apresentado na III Conferência da Sociedade Brasileira de Ciência Política, ABCP, Niterói .
- CASTORIADIS, C. *As Encruzilhadas do Labirinto*. São Paulo: Paz e Terra, 1986.
- CLAD (2000). *Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana*. Buenos Aires: Eudeba e Caracas.
- COHEN, J. *Procedimiento y Sustancia em la Democracia Deliberativa*. *Metapolítica*, México, v. 4, n. 14, abr-jun/2000.
- DAHL. *Democracy and its Critics*. New Haven: Yale University Press, 1989.

FARAH, Marta F. S.; BARBOZA, Hélio B. (Org.) (2001). Estudo das 20 experiências finalistas do ciclo de premiação 2000. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania, 284p.

HABERMAS, J. *Teoria de la acción comunicativa*. Madrid, Taurus, 1987.

HABERMAS, J. *Três Modelos Normativos de Democracia*. Lua Nova, Cedec, São Paulo, n. 36, 1995.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Site: <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em 3 de fevereiro de 2005.

Lefort, C. *Pensando o Político*. São Paulo: Paz e Terra, 1986.

LÜCHMANN, Ligia. *Possibilidades e Limites da Democracia Deliberativa*. Tese de Doutorado em Ciências Sociais apresentada ao Departamento de Ciência Política da Unicamp. Campinas, 2002.

PINTO, CELÍ REGINA (2004). *Espaços Deliberativos e a Questão da Representação*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 19, no. 54.

PATEMAN, C. *Participação e Teoria Democrática*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1992.

PRZEWORSKI, STOKES E MANIN. *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge University, 1999.

SANTOS, Boaventura S. *Democratizar a Democracia. Os Caminhos da Democracia Participativa*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2003.

SARTORI. *A Teoria da Democracia Revisitada*. Ed. Ática, São Paulo, 1994.

SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL. Site: <http://www.stn.fazenda.gov.br> Acesso em 20 de janeiro de 2005.

SCHUMPETER (1942). *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. New York, Harper & Brother. Caps. 21, 22 e 23.

PREFEITURA MUNICIPAL DE VICÊNCIA (1999). 2ª Conferência Municipal de Educação: Educação, Cidadania e Desenvolvimento Local.

PREFEITURA MUNICIPAL DE VICÊNCIA (2001). 3ª Conferência Municipal de Educação: Educação, Cidadania e Desenvolvimento Local. Vicência.

PREFEITURA MUNICIPAL DE VICÊNCIA (1997). Lei 1.203/1997. Institui eleições diretas para Diretores das Escolas Públicas Municipais e adota outras providências correlatas). Vicência.

PREFEITURA MUNICIPAL DE VICÊNCIA (2003). Decreto N.º 16 de 02 de julho de 2003. Dispõe acerca do processo de escolha de diretores e vice-diretores de escola da Rede Municipal de Ensino e dá outras providências. Vicência.

PROGRAMA GESTÃO PÚBLICA E CIDADANIA. Site: <http://inovando.fgvsp.br>. Acesso em 14 de março de 2005.

PROGRAMA GESTÃO PÚBLICA E CIDADANIA (2002). Ficha de Inscrição: “Programa Gestão Democrática da Educação”.

PROGRAMA GESTÃO PÚBLICA E CIDADANIA (2002). Questionário de Informações Complementares: “Programa Gestão Democrática da Educação”. 2002.

PROGRAMA GESTÃO PÚBLICA E CIDADANIA (2002). Relatório de visita de campo: “Programa Gestão Democrática da Educação”. 2002.

ⁱ O Programa Gestão Pública e Cidadania foi criado em 1996 como iniciativa da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo e da Fundação Ford. Desde 1997, o Programa conta, também, com o apoio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Seu objetivo é identificar e disseminar iniciativas de governos locais brasileiros (estados, municípios e organizações próprias dos povos indígenas) que não somente inovam na melhoria do serviço público, como também provocam impactos diretos na construção da cidadania. O método utilizado combina uma abordagem academicamente diferente na busca de informações (um prêmio anual aberto a todos os interessados) com um mecanismo coletivo de análise, discussão e retorno das informações colhidas.

Constam no banco de dados do Programa mais de 7.400 iniciativas inscritas de 1996 a 2004. Para obter mais informações visite o site: <http://inovando.fgvsp.br>

ⁱⁱ O modelo de Bresser-Pereira foi construído com base nos casos da Inglaterra, da França e dos Estados Unidos.

ⁱⁱⁱ Implantado nacionalmente em 1º de janeiro de 1998, o FUNDEF altera a estrutura de financiamento do ensino fundamental ao subvincular a esse nível de ensino uma parcela dos recursos constitucionalmente destinados à educação. Desse modo, 15% do total da arrecadação municipal ficam reservados ao ensino fundamental. Além disso, concretizou-se a criação de um fundo de natureza contábil no âmbito de cada Estado, promovendo a redistribuição automática entre os municípios do Estado de recursos provenientes de impostos estaduais e municipais de acordo com o número de alunos matriculados em cada rede de ensino fundamental. O FUNDEF ainda prevê que se fixe anualmente um valor mínimo nacional por aluno que, quando não alcançados no âmbito de cada Estado, é complementado com recursos do governo federal. O Fundo também exige que no mínimo 60% de seus recursos sejam utilizados exclusivamente no pagamento da remuneração de professores em exercício efetivo.

^{iv} Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional: <http://www.stn.fazenda.gov.br> Acesso em: 20 de janeiro de 2005.

^v Desenvolvido pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o IDH é um indicador do nível de atendimento das necessidades humanas básicas, em uma dada sociedade. O IDH incorpora três aspectos de maior relevância para o bem-estar de um indivíduo: vida longa e saudável (saúde), acesso ao conhecimento (educação) e padrão de vida digno (renda). Quando o IDH alcança valores entre 0 e 0,5, significa baixo desenvolvimento humano. Quando os valores estão entre 0,5 e 0,8, o PNUD define que há médio desenvolvimento humano e os valores superiores a 0,8 indicam alto desenvolvimento humano.

^{vi} O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) é um projeto do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) que tem por objetivo a transferência direta de recursos às escolas públicas de Ensino Fundamental e também a organizações não-governamentais que gerenciam escolas de educação especial. A verba é destinada a pequenos investimentos, como manutenção, reformas, capacitação de recursos humanos, implantação de atividades pedagógicas e aquisição de materiais.