

A EDUCAÇÃO POPULAR E A CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM EDUCAÇÃO: ENTRE O PERSONALISMO POLÍTICO E A PARTICIPAÇÃO CIDADÃ

Carlos Eduardo Moreira – PUC-SP

Agência Financiadora: CAPES

Palavras iniciais

Este texto analisa resultados parciais de uma pesquisa participante, em nível de doutorado, realizada em quatro municípios brasileiros dos estados do Paraná e Santa Catarina, que apontam um conjunto de questões sobre os principais desafios para a construção democrática de políticas públicas em educação.

A hipótese deste estudo é que no processo de construção de políticas públicas em educação em municípios de pequeno porte¹, a Educação Popular contribui decisivamente, tanto pelos fundamentos éticos e políticos quanto pelos procedimentos metodológicos, para a constituição de uma cultura política democrática, a partir de uma análise crítica da cultura política local e da potencialização do diálogo como instrumento básico na constituição de “consensos possíveis” entre os participantes do processo de trabalho.

Como ponto de partida de análise, identificam-se dois conflitos estruturais na gestão das políticas públicas² nos municípios pesquisados.

O primeiro tem a ver com a permanência do autoritarismo no campo político, consubstanciado em práticas patrimonialistas (clientelismo, nepotismo, empreguismo), com a participação formal e restrita, ao mesmo tempo em que os governos municipais (locais) organizaram momentos de discussão coletiva sobre questões de interesse público, por meio de assembleias, conferências e seminários locais, que “produziram” várias decisões que podem, posteriormente, ser realizadas, abandonadas ou alteradas segundo a conveniência do governante.

O segundo, mais comentado recentemente³, representa o confronto entre o

¹ Com até 10.000 habitantes, os quais representam 45.2% dos 5.565 municípios brasileiros em 2010, segundo o *Censo Demográfico 2010. Sinopse do Censo e Resultados Preliminares*. RJ: IBGE, 2011.

² Neste texto, o campo das políticas públicas na educação é definido como um “campo político”, como afirma Pierre Bourdieu (2007), no qual geram produtos políticos, no processo de disputa entre os diferentes agentes envolvidos nos processos de elaboração, implementação e avaliação dessas política.

pensamento neoliberal para a educação (TEODORO, 2011), fundamento teórico-político da chamada Agenda Globalmente Estruturada para a Educação (DALE, 2004), e um projeto educacional emancipatório e libertador, consubstanciado na tradição democrática de administrações populares no Brasil, como é o caso da experiência considerada emblemática do trabalho de Paulo Freire frente à Secretaria Municipal de Educação de São Paulo, com a administração por colegiados, o trabalho coletivo, a representatividade e a participação dos atores escolares e da comunidade (LIMA, 2009), marcada pela incorporação nas práticas políticas de princípios e estratégias da própria Educação Popular (STRECK, 2012).

Outra forma de luta para uma educação democrática e popular é o movimento social do Fórum Mundial da Educação (FME), criado em 2001 em Porto Alegre, no Brasil, voltado para fortalecer uma rede de pessoas, instituições, organizações e movimentos sociais, organizados a partir de dois pilares básicos: a construção de uma alternativa ao projeto político pedagógico neoliberal e o pluralismo de ideias, métodos e concepções (GADOTTI, 2009).

Descentralização como desresponsabilização ou democratização das políticas públicas em educação?

A partir dos anos 90 do século passado, a educação pública no Brasil passou por mudanças significativas como consequência da globalização hegemônica, especialmente, com a chamada reforma educacional, justificada, principalmente, pela urgência em promover a modernização da rede escolar, avaliada como atrasada e ineficiente em vários sentidos: atendimento, gestão, qualificação profissional, resultados, infraestrutura física etc. (NOGUEIRA, 2011).

Nesse processo, a descentralização das políticas públicas na educação, além de constituir-se em uma das bandeiras de luta dos movimentos sociais e das organizações democráticas no processo de redemocratização do país, também fez parte das reformas impostas pela “nova ordem mundial”, dominada por agências multilaterais, que apresentam inúmeras recomendações e orientações para a realização de políticas

³ Refere-se aos eventos promovidos pelas entidades nacionais em educação, ANPED, ENDIPE E ANPAE.

educacionais compatíveis com os seus interesses, que devem garantir a inserção dos indivíduos na economia de mercado local e global.

Como desdobramento desses contextos mundial e nacional, para o caso da descentralização no nível infranacional (local), nos municípios pesquisados, é possível distinguir duas interpretações contraditórias.

a) Descentralização como desresponsabilização do Estado nacional:

A descentralização pode ser entendida como uma forma de desresponsabilização do Estado nacional, do governo federal para os outros entes federados, com a falta de condições financeiras, materiais e administrativas necessárias para o cumprimento das novas responsabilidades definidas na Constituição Federal de 1988 (CF/88). A falta de condições no atendimento das demandas locais para uma educação de qualidade enfraqueceu a legitimidade dos governos municipais eleitos e favoreceu a recentralização do poder pela dependência permanente dos municípios de pequeno porte ao governo central, segundo Romão (2008).

Essa interpretação foi mencionada repetidamente nos quatro municípios pesquisados, revelando limites significativos para o exercício pleno da autonomia, o que tem gerado inconformismo pelas restrições impostas pelo pacto federativo no Brasil, ao mesmo tempo que aprofunda a dependência dos governos municipais e reforça a necessidade de negociações políticas com o governo federal.

b) Descentralização como autonomia para democratizar o Estado:

A descentralização na educação básica brasileira também pode ser considerada um instrumento e um produto da democratização do Estado brasileiro, em um contexto de abertura política, nos anos 80 do século passado.

Neste período, a Educação Popular teve um papel fundamental para a formação política de vários setores e espaços sociais, com inúmeras conquistas que posteriormente seriam integradas em políticas públicas e na formação dos quadros dos partidos de esquerda (STRECK, 2012), dentre as quais destacam-se o ensino público, laico e gratuito em todos os níveis e para todos os cidadãos e a definição de um regime federativo e colaborativo entre os entes federados, que devem atuar segundo competências específicas e não mais de forma hierarquizada, sendo o município um

ente federado dotado de autonomia para instituir um sistema próprio de ensino, conforme o art. 18 da CF/88.

Essa autonomia reforçou o debate sobre os direitos sociais básicos, o que possibilitou a construção de projetos educacionais próprios, que seguem as diretrizes e as bases nacionais definidas pelo Ministério da Educação (MEC) e o Conselho Nacional de Educação (CNE), favorecendo uma maior aproximação do cidadão do governo (BORDIGNON, 2009).

Nessa perspectiva, a descentralização das políticas públicas no Brasil significa a possibilidade de fortalecimento da cidadania, com a participação cidadã em processos decisórios, em novos canais de participação, especialmente, fóruns, conferências, audiências públicas, conselhos municipais, comitês e grupos de trabalho. Segundo Santos (2007), essas novas institucionalidades contribuem para a ampliação dos movimentos de emancipação e redução da regulação, por meio da “democracia participativa”, tanto pelo experimentalismo democrático, como pela consolidação de instâncias coletivas de decisão e passagem do contra-hegemônico local para o plano global.

Formação dos sujeitos sociais pela Educação Popular

O processo de formação de Educação Popular na construção de políticas públicas educacionais nos municípios pesquisados, no atual contexto de globalização, é uma prática educativa cujo principal objetivo é a constituição de homens e de mulheres como sujeitos sociais que se abrem para conhecer e intervir no “global” a partir do local, do seu espaço de convivência social e da sua perspectiva cultural. É também uma reação propositiva ao “economicismo educacional”, que tem se generalizado no debate educacional pelo mundo, com a “influência decisiva da ciência econômica e da economia capitalista global nas políticas públicas na educação” (LIMA, 2005, p. 71), na tentativa de despolitizar a educação, tornando-a uma formação exclusivamente adaptativa e preparatória para o mercado de trabalho capitalista.

Diferentemente, no processo de formação para a construção de um “outro mundo possível”, é necessária uma “outra forma de educar”, inserida num movimento

de luta política das classes populares, que deve afirmar uma identidade cultural vivida e refletida por aqueles que dela compartilham. Para isso, como afirma Freire (1997b), o ser educador é afirmar o compromisso ético e profissional de “ler” a realidade criticamente e assumir uma posição diante dela, agindo para transformar toda forma de opressão em luta pela libertação dos oprimidos e construir o local (o mais próximo) e o global (planetário) mais justo, solidário e democrático.

Nesse trabalho de diálogo permanente entre os diferentes sujeitos em espaços de educação crítica, de aprendizados mútuos em relação, a Educação Popular não mais existe à margem da sociedade e nem “restrita a sindicatos, igrejas, entidades e grupos de caráter alternativo e popular, mas incorporou-se ao fluxo da política e da pedagogia”, segundo Streck (2006, p. 274).

A Educação Popular, segundo Pontual (2005), passa a atuar diretamente na educação formal escolarizada, como parte do movimento denominado de “refundamentação”, criando condições para que a participação aconteça e “capacitando os diversos atores (da sociedade civil e do Estado) para o exercício de uma nova prática de gestão pública democrática” (p. 102). Para isso, além da reflexão crítica, da busca do “pensar certo” que nos fala Freire (1997b), é fundamental que a escola, ponto de partida e chegada para a construção e a efetivação de políticas públicas democráticas,

vá se tornando uma espaço acolhedor e multiplicador de certos gestos democráticos como o de ouvir os outros, não por puro favor mas por dever, o de respeitá-los, o da tolerância, o do acatamento às decisões tomadas pela maioria a que não falte contudo o direito de quem diverge de exprimir sua contrariedade (FREIRE, 1997c, p. 60).

No movimento de transformação da prática escolar, com a possibilidade de construção de políticas públicas educacionais a partir da escola (LIMA, 2009), é necessário enfrentar o debate sobre a autonomia escolar como um tema que está imbricado com a formação democrática e às possibilidades efetivas de participação cidadã, sem desconsiderar as questões nacionais e globais que estão relacionadas com a própria escola, no nível local. Até porque, como foi constatado na pesquisa nos quatro municípios investigados, a superação da autonomia meramente instrumental

pelas escolas como executoras de definições políticas dos governantes locais e do próprio MEC, somente aconteceu em uma escola onde a comunidade está a tentar desenvolver o seu projeto educacional a partir de um debate tenso e democrático, com o acompanhamento da secretaria municipal de educação e a presença de professores de universidades locais e regionais.

Dinâmica de trabalho nos municípios pesquisados

No desenvolvimento das atividades de construção das políticas públicas nos municípios pesquisados, nos últimos quatro anos, foram definidos seis momentos distintos e complementares. Esses momentos se desdobraram em várias atividades, em comum acordo da equipe de assessoria educacional externa (educadores populares e professores universitários), com representantes da Prefeitura Municipal (secretário municipal de educação, técnicos educacionais), membros da comunidade escolar (diretores de escolas, secretários de escolas, educandos e presidentes das associações de pais e mestres das escolas), presidentes de conselhos de educação e o presidente do sindicato regional dos professores. Os momentos de trabalho foram os seguintes:

- 1) Estudo da realidade local: coordenado pela assessoria educacional e com a participação direta dos membros da secretaria municipal de educação e das comunidades escolares, envolveu o conhecimento da história local com a produção de material escrito, o levantamento de dados estatísticos do município, a análise da legislação educacional municipal e dos instrumentos de gestão das redes e sistemas de ensino, as entrevistas com lideranças políticas locais e as visitas às escolas municipais;
- 2) Formação da equipe de coordenação local: formada por representantes de todos os segmentos envolvidos com a educação municipal, indicados pelo secretário municipal de educação ou escolhidos pelos seus pares, com a função de coordenar as atividades, elaborar relatório de acompanhamento e tomar as decisões operacionais para a consecução do trabalho;
- 3) Formação dos conselheiros e reestruturação dos conselhos municipais de educação: realizadas a partir da análise detalhada de toda a legislação educacional e das atas de

reuniões dos conselhos dos municípios pesquisados. A análise da legislação e das atas dos conselhos indicou que somente em um município os conselhos são atuantes e, no restante, os conselhos são prefeiturizados (estão sob o controle direto dos secretários municipais de educação) e inoperantes (não realizam reuniões regulares e nem o controle social da política educacional do município).

A partir dos resultados dessa análise, foram realizados cursos de formação de 40 horas para todos os conselheiros municipais dos municípios, governamentais e não-governamentais, sobre temas que envolvem legislação educacional, modelos de estados, história recente do Brasil e organização e dinâmica de conselhos municipais de educação. Como parte do processo de formação, na etapa final do curso, os conselheiros discutiram os resultados da análise da legislação municipal e da trajetória dos conselhos do seu município e fizeram sugestões para o aprimoramento da legislação educacional municipal e do plano de trabalho anual de cada conselho;

4) Produção coletiva de relatório de trabalho com propostas para criação e consolidação de uma gestão democrática na educação municipal: a equipe de trabalho municipal, constituída por membros governamentais e não-governamentais, utilizando as informações e os dados sistematizados pelos assessores educacionais nas etapas anteriores, elaborou um documento escrito que reuniu um conjunto de propostas a serem discutidas e incorporadas ao processo de construção coletiva do plano decenal municipal de educação na etapa posterior;

5) Construção coletiva do plano decenal municipal de educação: organizada para ser desenvolvida em um processo de trabalho que culminou com a conferência municipal de educação, com a participação de representantes de todos os segmentos da comunidade escolar que discutiram e analisaram os dados da realidade municipal e o relatório da equipe de trabalho e aprovaram prioridades, objetivos e metas da educação municipal para os próximos dez anos. O documento final foi sistematizado na forma de um projeto de lei pela equipe de trabalho local e encaminhado para ser aprovado pela Câmara Municipal de Vereadores e, posteriormente, sancionado pelo prefeito municipal e publicado na forma de lei;

6) Encontros anuais da equipe de coordenação local: com o objetivo de avaliar e aprimorar a política pública municipal de educação, em cada município, tem-se

realizado conferências municipais de educação, com a participação direta de educadores, representantes da secretaria municipal de educação, incluindo o secretário de educação, e outros representantes da comunidade escolar.

Desafios para a construção de políticas públicas na educação municipal

No desenvolvimento das etapas de trabalho nos municípios, surgiram inúmeros desafios que evidenciam a complexidade da construção coletiva de instrumentos de gestão da educação municipal a partir de um processo dialógico.

a) Cultura política local e resistências à participação cidadã:

Em todos os municípios pesquisados, a discussão coletiva e pública da educação municipal foi considerada uma novidade pelos participantes locais que afirmaram nunca ter participado diretamente de processos decisórios, a partir de um debate fundamentado em informações e dados construídos coletivamente.

Dessa forma, no início do processo de trabalho coletivo, era comum que o secretário de educação e o prefeito municipal demonstrassem maior conhecimento da realidade educacional e o “dever” de falar como expressão de vontade de poder. A problematização dessas falas e a relativização de várias afirmações foram possíveis pelo uso de dinâmicas e estratégias de grupo de metodologias participativas, que facilitaram o debate entre todos os participantes.

Ao longo das etapas, a tensão e, em alguns casos, até o medo de discordar da chamada autoridade (prefeito, secretário de educação, diretor e o professor) atravessou todo o trabalho. A capacidade de dialogar com diferentes, como afirma Freire (1997a), depende não só das condições para a realização do diálogo, mas de uma ação visceral de cada um desejar falar, de pronunciar a sua palavra como expressão de algo pensado, de algo que se acredita como “verdadeiro”. Nesses momentos, muitos tinham as mãos trêmulas, gaguejavam e olhavam para os lados buscando a concordância ou temendo pela discordância de outros. Também era comum a deferência para com as “autoridades”. Parecia, em muitos casos, um pedido de desculpas por dizer algo que não era exatamente o que se dizia até então.

Além da demonstração de extremo cuidado nos posicionamentos individuais, nas explicitações de dúvidas e críticas por parte da maioria dos participantes, principalmente, observados nas etapas iniciais do trabalho, evidenciou-se que a inexperiência na discussão coletiva surpreendeu os próprios governantes ao terem que ouvir o “outro” sobre o que compreende da realidade educacional e o que espera do governo local (prefeitura) para a educação.

Essa inexperiência também gerou conflitos vibrantes no momento em que os representantes da sociedade civil perceberam que a maioria das decisões tomadas no campo das políticas públicas locais são escolhas políticas e ideológicas com sensíveis consequências para o futuro do município. Escolhas que, segundo Bourdieu (2007), demonstram a existência de disputas e produtos políticos diferentes e até antagônicos, por parte daqueles que estão envolvidos no processo de discussão das políticas públicas.

O repertório da cultura política, na perspectiva de Berstein (1998), ficou evidenciado no conteúdo das falas, na forma de expressão corporal, no silêncio, nos olhares, e nos sorrisos e até nas gargalhadas, que conformavam a comunicação entre os participantes e revelavam relações de poder, posicionamentos críticos, formas difusas de medo, apatias e até resistências, no contexto local. Nos ritos de poder, dos que podiam falar para mandar e não para dialogar, o aprendizado em relação provocou um desequilíbrio entre os que sempre falavam para mandar, os que falavam para concordar e os que em silêncio podiam concordar ou não com o que se falava.

Dessa forma, uma grande conquista política nesse processo, especialmente, na etapa da conferência, foi a ampliação da capacidade de comunicação entre os participantes. Muitos participantes começaram a ouvir atentamente o posicionamento dos outros e a defender as suas ideias com mais convicção em pequenos grupos, apresentações teatralizadas e grupos de oralização e, finalmente, acabaram por “pronunciar a sua palavra”, efetivamente, em reuniões abertas e na própria conferência municipal. O interessante dessas falas é que conjugavam informações técnicas e dados de realidade com um posicionamento político que revelava, ao mesmo tempo, uma consciência de classe e de pertença cultural: “Eu penso assim e acho que nós precisamos melhorar e sei que é possível. Precisamos lutar mais para ter condições de

uma escola melhor” (mãe de educando). “Sou do mundo rural. Nasci e vivo aqui porque gosto e quero continuar aqui. A escola tem que ser melhor e os governos [federal e municipal]⁴ devem dar mais condições para que os professores façam bem o seu trabalho.” (pai de educando) e “A escola em que eu estudei não serve mais para os alunos de hoje. A escola atual deve ensiná-los a viver neste mundo e a defender a nossa terra, a nossa cidade” (educadora de escola municipal).

b) Personalismo político⁵ e descontinuidade administrativa:

Um dos grandes desafios para o campo das políticas públicas é a descontinuidade das políticas públicas, com a mudança dos gestores municipais (secretários de educação e prefeitos), que leva ao abandono de projetos e programas de políticas públicas “concertadas” em governos anteriores.

Nesse primeiro semestre de 2013, a partir das eleições municipais em 2012, no Brasil, houve a mudança de governo nos quatro municípios pesquisados, e somente em dois deles há continuidade da agenda construída com a participação cidadã para a educação, sendo que um deles elaborou o seu plano decenal municipal de educação e o outro realizou seminário municipal avaliativo no final de 2012. A descontinuidade parcial das políticas públicas nos quatro municípios pesquisados levou à redefinição de novas prioridades, revelando uma fragilidade da complementariedade na democracia representativa pela democracia participativa em nível local.

Essa complementariedade é reconhecida como um valor agregado pelas frustrações diante da democracia representativa, como afirma Santos (2002), e depende da vontade política e dos interesses dos governantes e da equipe de governo. Em três dos municípios pesquisados, em função da existência de uma cultura política essencialmente centralizada na figura da autoridade que decide e coordena, a implementação das definições coletivas ficou submetida ao desejo e à avaliação do governante.

O personalismo político, observado nesse processo de construção democrática, significou a intervenção e ameaça permanente de encerramento do trabalho por parte dos governantes, em qualquer momento do processo, especialmente, quando da

⁴ Os colchetes são utilizados para incluir ideias que facilitam a compreensão da citação no texto.

⁵ Vide RUIVO, Fernando. *O Estado Labiríntico - o poder relacional nas relações entre poderes locais e central em Portugal*. Porto: Edições Afrontamento, 2000.

finalização dos documentos coletivos, aprovados com a participação de todos os segmentos ligados diretamente às escolas municipais. Em um dos municípios, o texto finalizado sofreu inúmeras alterações e não foi encaminhado à Câmara de Vereadores e nem assumido como política pública. Essa prerrogativa legal dos governantes independeu do grau de organização e mobilização da sociedade civil, nesse momento, embora a decisão tenha sido aceita também em função da cultura política local, que reconheceu o poder de definir do governante local.

c) Formação de uma cultura da participação:

O processo de trabalho de construção das políticas públicas, por meio de princípios e métodos da Educação Popular, possui um caráter pedagógico-formativo, que não se esgota naquele momento específico, mas que “permanece” como um dos principais fundamentos de uma cidadania ativa. Dessa forma, a mudança ou revisão da cultura política local pôde se direcionar para a constituição de uma cultura da participação e da solidariedade que, segundo Santos (2002, p. 21), “é uma cultura de contra-corrente nas sociedades em que domina o individualismo possessivo e mercantilista que o neoliberalismo tem levado ao paroxismo”.

A experiência democrática dos participantes do processo de construção das políticas públicas em educação também favoreceu uma melhor compreensão acerca da organização e do funcionamento do Estado. Um aprendizado de uma cultura cidadã enquanto uma iniciação, necessariamente parcial, aos “mistérios do ofício político” que, segundo Sintomer (2012), é uma “escola da cidadania” para o cidadão, na qual é produzido “um saber que lhe permite, progressivamente, renunciar a tutela de pessoas eleitas” (p. 148).

Dessa forma, a participação cidadã como iniciação na construção democrática de políticas públicas, com os seus avanços e recuos na direção da democratização efetiva do Estado e dos governos locais, é um fato que alterou o comportamento dos governantes e dos governados, no caso dos municípios pesquisados, e favoreceu o debate com as organizações e os segmentos sociais da comunidade escolar. Esse avanço é significativo e evidencia uma conquista que se identifica com a afirmação de Guerra (2010) ao se referir às mudanças promovidas pelos governantes: “introduzem sistemas de intercâmbios de informações e negociações, que, através do confronto e

da mediação de interesses, produzem decisões onde anteriormente funcionavam mecanismos autoritários de normas e de poder” (p. 122).

Essas mudanças puderam ser observadas em uma entrevista coletiva intensiva com educadores, diretores e técnicos da secretaria de educação em um dos municípios pesquisados, na qual foi afirmado, com a concordância de todos os presentes:

No início desse trabalho nós tínhamos muito medo de falar, questionar e até sugerir mudanças para a educação municipal. Nós nem sabíamos que podíamos participar diretamente dessas definições. Nós sempre ficamos calados e tentamos obedecer a quem manda [secretário de educação e prefeito]. Foi sempre assim.

Na entrevista do presidente do sindicato regional dos educadores, percebe-se o conhecimento da gestão dos recursos financeiros e a valorização do processo de trabalho coletivo:

O prefeito não pode deixar de fazer o que está determinado na lei federal. Ele tem que fazer as reformas e melhorar as escolas e o nosso salário. Agora, nós sabemos o valor dos recursos transferidos, quanto ele pode gastar em educação e temos um plano municipal que dá as diretrizes para educação municipal.

d) Conquistar a autonomia política:

Outro desafio complexo é a conquista da autonomia democrática e não meramente instrumental e manipulada, em escalas distintas, no processo de construção democrática das políticas públicas em educação.

No nível municipal, há o risco da desresponsabilização do governo central (governo federal) e responsabilização do governo local (município) pelos problemas e fracassos na educação pública, em função da concentração de recursos financeiros, pelo primeiro, e da dívida histórica por uma escola de qualidade para a população mais pobre do país, que têm seus filhos exclusivamente em escolas públicas.

Nesse nível, há o risco do município ser um mero executor das políticas definidas pelo governo federal, que, no caso brasileiro, tem seguido a agenda mundial imposta pelas agências multilaterais e limitado, sensivelmente, a transferência de recursos financeiros para os outros entes federados, com a alegação de reduzir gastos considerados “excessivos” e “mal empregados” pelos governos subnacionais.

Contraditoriamente, para dois municípios pesquisados, houve transferências financeiras significativas do governo federal, em função de relações políticas dos governantes municipais com o governante federal, o que favoreceu a manipulação e a negociação do governo central com esses “governos periféricos”.

No nível da escola, mesmo com a autonomia pedagógica, administrativa e financeira definida pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (1996), evidenciou-se, em três municípios pesquisados, que a condução autoritária e centralizadora das secretarias municipais de educação, controlando efetivamente o trabalho escolar e delegando inúmeras tarefas às escolas, não considerou as demandas e as necessidades estruturais das mesmas (infraestrutura física, materiais didático-pedagógicos, formação dos trabalhadores da educação, especialistas para o suporte pedagógico, entre outras).

Essa desconsideração foi percebida em vários momentos do trabalho. No caso de dois municípios, houve o posicionamento público dos governantes que defenderam a suspensão de várias ações de trabalho, acordadas coletivamente, e chegaram a afirmar que a participação cidadã era um verdadeiro obstáculo a uma gestão escolar mais moderna e racional, mais eficaz e eficiente. Segundo eles, reunir-se para discutir coletivamente temas de interesses comuns significava “perda de tempo e ausência de trabalho”. Diferentemente, em um dos municípios pesquisados, por iniciativa do secretário municipal de educação e do prefeito, o processo de trabalho teve o apoio da administração municipal e o incentivo à participação dos funcionários públicos e de outros segmentos da comunidade escolar.

No nível do cidadão, a conquista da autonomia, como o principal objetivo do trabalho de Educação Popular, segundo Freire (1997b), resulta do reconhecimento da dependência de homens e mulheres, da necessidade de “con-viver” de forma solidária com outras pessoas, por meio de uma reflexão profunda do contexto social e da avaliação das consequências das decisões individuais e coletivas. Essa prática dialógica não surge de forma espontânea entre os membros de uma comunidade escolar, mas de uma educação politicamente intencionada que favorece a reflexão e o debate entre os participantes à luz do exercício da criticidade da realidade, almejando constatar, conhecer e intervir para transformá-la.

Essa conquista foi verificada pela mudança de comportamento dos participantes, com sensíveis alterações na cultura política local, principalmente, na capacidade de diálogo e intervenção, que revelou uma maior maturidade na avaliação política das escolhas feitas no processo de discussão pública.

Entretanto, a permanência do controle do processo pelas “autoridades”, com o silêncio dos participantes sobre esse fato, demonstra que essa autonomia do cidadão foi parcial e não se identificou plenamente com a formação de um sujeito comprometido com um projeto de transformação social. Mesmo assim, os participantes demonstravam disponibilidade e interesse, quando convidados, para participar dos processos coletivos de construção das políticas públicas.

No município em que o governante contribuiu mais diretamente para a viabilização da participação cidadã e teve maior envolvimento nas etapas de trabalho, identificamos avanços significativos para o processo de construção da política educacional e condições mais favoráveis para a consolidação de uma cultura política democrática.

Considerações finais

A Educação Popular nos municípios pesquisados promoveu a revisão da cultura política local e provocou mudanças nas práticas sociais, alterando o processo de definição das políticas públicas municipais em educação, com a convergência da participação e ação do Estado e de segmentos da sociedade civil. Mudanças que foram observadas no comportamento dos participantes, durante as etapas de trabalho, e que foram mais bem percebidas nos depoimentos finais em cada município.

A construção participativa enquanto uma novidade nesses municípios de pequeno porte, defendida há algumas décadas por estudiosos da Educação Popular⁶, oportunizou um conflito visceral com as experiências políticas anteriores dos participantes. Percebeu-se um desconforto das autoridades em ter que debater com quem sempre obedeceu e aceitou a sua palavra como ordem. E, do lado da

⁶ Essa defesa aparece claramente em vários estudos, especialmente, na obra coletiva *Educação Popular na América Latina: diálogos e perspectivas*. Brasília: UNESCO, MEC, CEAAL, 2005.

comunidade, houve demonstrações de grande interesse e expectativas positivas para mudar as condições de trabalho escolar e também vislumbrar um projeto mais coerente e desafiador para a educação municipal.

Nesse processo, o trabalho nos quatro municípios também propiciou um debate coletivo sobre as políticas públicas, as quais eram consideradas de domínio exclusivo dos governantes municipais (locais). Com isso, provocou também alterações na compreensão dos cidadãos sobre quais são as funções e as responsabilidades daqueles que “ocupam” o governo infranacional, como foi mencionado na conclusão de uma das conferências municipais em que o relator afirmou que “o prefeito não pode governar sozinho”.

Já em relação aos documentos produzidos nos municípios, verificou-se que a participação cidadã para a construção das políticas deve ser permanente e não pode ser restrita aos membros da secretaria municipal de educação e aos diretores de escolas, o que significa envolver representantes os segmentos sociais, em diferentes momentos de processos participativos, como orienta Pontual (2005).

Todavia, há inúmeras permanências que são desafios que precisam ser retomados e debatidos nos municípios pesquisados, especialmente, o personalismo político dos governantes e o centralismo político-administrativo do governo federal no campo das políticas públicas, que ocasionam, na maioria dos municípios pesquisados, uma extrema instabilidade em processos participativos e condicionam o trabalho, quase que exclusivamente, à vontade dos governantes e às restrições das definições legais para o nível local.

Outro aspecto complexo é a recentralização das políticas públicas em educação pelo governo federal, tanto em função das estratégias de centralização técnica como financeira, como também pela política de alinhamento dos governantes municipais com pessoas e partidos dos níveis estaduais e federais que, em muitos casos, são contrários à participação cidadã no campo das políticas públicas, o que favorece a submissão política dos governantes em troca de apoio político e favores particulares.

Por último, e não menos importante, é fundamental enfrentar o debate sobre a descentralização como sendo contraditória, a depender das condições e da forma como

as autonomias (municipal, escolar e do cidadão) são limitadas ou democraticamente garantidas para o desenvolvimento do trabalho de Educação Popular.

REFERÊNCIAS

BERSTEIN, Serge. A cultura política. *Para uma história cultural*. RIOUX & SIRINELLI (org.). Lisboa: Estampa, 1998, p. 349-363.

BONAMUSA, Margarita; SEGURA, Renata; VILLAR, Rodrigo. La sociedad civil y la redefinición de lo público. *Revista Colômbia Internacional*, 34, Universidad de Los Andes, Abr./Junio de 1996, p. 26-33.

BORDIGNON, Genuíno. *Gestão da Educação no Município - sistema, conselho e plano*. São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2009.

BOURDIEU, Pierre. *O poder Simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Russel, 2007.

BRANDÃO, Carlos Rodrigues. A pesquisa participante e participação da pesquisa - um olhar entre os tempos e espaços a partir da América Latina. *Pesquisa Participante - o saber da partilha*. Carlos Rodrigues Brandão e Danilo R. Streck. Aparecida/SP: Ideias & Letras, 2006, p. 21- 54.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgação em 5 de outubro de 1988/organização do texto, notas remissivas e índices por Juarez de Oliveira. São Paulo: Saraiva, 1988.

BRASIL. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional - Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDB. *Diário Oficial da União*, Brasília, 23 de dezembro de 1996.

DALE, Roger. Globalização e Educação: demonstrando a existência de uma cultura educacional mundial comum ou localizando uma agenda globalmente estruturada da educação para a educação? *Educação & Sociedade*, p. 423-460. vol. 25, n. 87, Campinas Mai./Ago. 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v25n87/21464.pdf> Acesso em: 10/03/2013.

FREIRE, Paulo. *Educação pela cidade*. São Paulo: Cortez Editora, 1991.

FREIRE, Paulo. *Pedagogia do Oprimido*. 24ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997a.

FREIRE, Paulo. *Pedagogia da autonomia - saberes necessários à prática docente*. 6ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997b.

FREIRE, Paulo. *Professora sim, tia não. Cartas a quem ousa ensinar*. São Paulo: Olho D'Água, 1997c.

Disponível em <http://construindoumaprendizado.files.wordpress.com/2012/12/paulo-freire-professora-sim-tia-nao-desbloqueado.pdf>. Acesso em: 03 de abril de 2013.

GADOTTI, Moacir. *Fórum mundial da educação - pró-oposições para um outro mundo possível*. São Paulo: Editora e livraria Instituto Paulo Freire, 2009.

GUERRA, Isabel Carvalho. Participar porquê e para quê? Reflexões em torno dos efeitos da democracia local na equidade e na legitimidade dos eleitos. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n. 91, dezembro de 2010, p. 121-134.

LIMA, Licínio C. *Educação, sociedade & culturas - caminhando para uma cidadania multicultural*, n. 23, 2005, p. 71-90. Conferência inaugural. Cidadania e educação: adaptação ao mercado competitivo ou participação na democratização da democracia?

LIMA, Licínio C. *Organização escolar e democracia radical - Paulo Freire e a governação democrática da escola pública*. 4 ed. São Paulo: Cortez Editora, 2009.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. *Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática*. 3ª ed. São Paulo: Editora Cortez, 2011.

PONTUAL, Pedro. Educação Popular e a demcoratização das estruturas políticas e espaços públicos. *Educação Popular na América Latina: diálogos e perspectivas*. Brasília: UNESCO, MEC, CEAAL, 2005, p. 95-105.

ROMÃO, José Eustáquio. Globalização e reforma educacional no Brasil (1985-2005). *Tempos e andamentos nas políticas da educação: estudos iberosamericanos*. Organizador: Antônio Teodoro; Afonso C. Scocuglia... [et al.]. Brasília: Líber Editora, CYTED, 2008, p. 163-185.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Democracia e participação - o caso do orçamento participativo de Porto Alegre*. Porto: Edições Afrontamentos, 2002.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social*. São Paulo: Boitempo, 2007.

SINTOMER, Yves. Saberes do cidadão e saberes políticos. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n. 91, dezembro de 2010, p. 135-153.

STRECK, Danilo R.; REDIN, Euclides; ZITKOSKI, Jaime José (orgs.). *Dicionário Paulo Freire*. Belo Horizonte: Editora Autêntica, 2008.

STRECK, Danilo R. A Educação Popular e a (re) construção do público. Há fogo sob as brasas. *Revista Brasileira de Educação*, v. 11, n. 32, maio/agosto, 2006, p. 272-284.

Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v11n32/a06v11n32.pdf>>. Acesso em: 22 de março de 2013.

STRECK, Danilo R. Educação Popular e Educação Básica: relações na prática e na pesquisa. In: RAMOS, Flávia B.; PAVIANI, Neires M. S.; AZEVEDO, Tânia M. de (orgs). *A Pós-Graduação e Suas Interlocuções Com a Educação Básica: múltiplos olhares*. 01ed. Caxias do Sul/RS; São Leopoldo: Editora da Universidade de Caxias do Sul; Casa Leiria, 2012, p. 312-322.

TEODORO, António. *A educação em tempos de globalização neoliberal - os novos modos de regulação das políticas educacionais*. Brasília: Liber Livro, 2011.

WANDERLEY, Luiz Eduardo. *Educação Popular - metamorfoses veredas*. São Paulo: Cortez Editora, 2010.