

IRIS AMARAL DE SOUSA

**O QUEFAZER DO PODER PÚBLICO MUNICIPAL NA AMAZÔNIA: OS
CAMINHOS DA POLÍTICA EDUCACIONAL EM ABAETETUBA-PA**

DOUTORADO EM EDUCAÇÃO: CURRÍCULO

PUC/SP

2009

IRIS AMARAL DE SOUSA

**O QUEFAZER DO PODER PÚBLICO MUNICIPAL NA AMAZÔNIA: OS
CAMINHOS DA POLÍTICA EDUCACIONAL EM ABAETETUBA-PA**

**Tese apresentada à Banca Examinadora da
Pontifícia Universidade Católica de São
Paulo, como exigência parcial para a
obtenção do título de Doutor em Educação:
Currículo, sob a orientação do Professor
Doutor Antônio Chizzotti.**

PUC/SP

2009

Banca Examinadora:

Autorizo, exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta tese.

Assinatura: _____ Local e Data: _____

DEDICATÓRIA

A todos os **Amazônidas** que souberam transformar, ao longo de décadas, o sofrimento e a exclusão em sementes de resistência, de luta firme pelo respeito às diferenças, a diversidade e por uma sociedade menos desigual para todos.

AGRADECIMENTOS

À minha esposa e companheira **Maria Auxiliadora** com quem compartilho a existência, que com sacrifício e dedicação, ao longo desses anos, deu continuidade a vida de nossa família em Belém;

Às minhas filhas **Adriana** e **Mayara**, que cresceram e se tornaram lindas mulheres com quem partilho, hoje, o carinho, a compreensão e o companheirismo de um pai-amigo;

À minha neta **Isabela**, fonte de alegria e rejuvenescimento da crença nas possibilidades da vida;

Aos amigos e amigas de Belém: Orlando, Ney Cristina, Lourdinha, Iolanda, Pedro Sá, Socorro Coelho, Salomão e Nilda pela nossa amizade e colaboração nos momentos difíceis, nesta trajetória acadêmica e profissional;

A Luiz Gonzaga Leite Lopes e Adelino Ferranti, ex-Prefeito e ex-Secretário municipal de educação de Abaetetuba, pela confiança depositada, amizade e acesso a importantes documentos e dados do governo municipal que permitiram a realização deste trabalho;

Aos educadores da Secretaria Municipal de Educação de Abaetetuba pelo auxílio e convivência fraterna ao longo da pesquisa, em especial a Diselma, Benedita Josiana, Renata, Patrícia, Joana, Ângelo Paganelli, Iacy, Astrogildo, Iêda, Maçalino, Nilcinéia, Gilzete, Socorro Vasconcelos, Nazaré Cruz, Alice, Manoel Carlos, Ângela, Mirmaloy, Kézia, Marilete, Severiana, Norma e Maria do Socorro (Toe);

Ao Campus Universitário do Baixo Tocantins por ter disponibilizado seus arquivos e permitido cópia de vários Trabalhos de Conclusão de Curso;

A senhora Adair de Sousa Rodrigues pela gentileza e solidariedade, tão característico do paraense, por ter-me recebido e hospedado em sua residência em Abaetetuba durante todo o período da pesquisa de campo.

À Secretaria Municipal de Educação de Belém (SEMEC) e à Secretaria de Estado de Educação do Pará (SEDUC), por terem possibilitado a continuidade e conclusão de meus estudos em São Paulo;

Aos amigos e amigas de São Paulo: Raquel, Rosângela, Eneila, Sueli, Antonio Gouvêa, Cristina Tavares, Emília, Madson Douglas, Expedito, Janina, Lurdes Caron, Klinger, Márcio e Marize que, pela convivência, troca de idéias e energias ajudaram a tornar a vida menos sofrida;

Ao professor Dr. Antonio Chizzotti, pela disponibilidade em orientar, analisar e discutir esta tese e pela autonomia que me deu durante a construção da mesma;

Aos professores Drs. Luis Enrique Aguilar, Ana Maria Saul, Orlando Nobre B. de Souza e Regina Lucia Giffoni Luz de Brito pelas rigorosas análises que vieram qualificar este trabalho;

À CAPES pela bolsa parcial concedida;

Enfim, a todos e todas que direta ou indiretamente contribuíram para a concretização desta pesquisa.

RESUMO

Construir e efetivar uma Política Pública de Educação que tenha por base o Poder Local democratizado é uma tarefa conflituosa, complexa que requer forte investimento público, vontade política, pessoal qualificado técnica e politicamente para realizá-la, pois quase sempre os governos estão cercados de barreiras político-jurídicas e ideológicas que bloqueiam propostas e impedem o avanço da democratização para dentro do Estado. Neste sentido, em Abaetetuba, no Estado do Pará, o Governo Municipal, entre os anos de 2004-2008, se propôs o desafio de reconstruir as bases da gestão pública e dar novo sentido à educação do Município. Para isso, adotou como pressupostos a democratização, a descentralização, a participação e o controle social, que viessem suscitar o envolvimento e fortalecimento de setores e entidades da sociedade civil e o desenvolvimento de uma consciência crítica e cidadã, requisitos necessários para se iniciar a transformação das instituições políticas e fortalecer a luta pela democratização das relações sociais e de poder. O objetivo deste trabalho foi analisar em que medida a política educacional efetivada no contexto dinâmico do município de Abaetetuba, possibilitou o surgimento de uma nova cultura pública, democrática e participativa importantíssima para a constituição do Poder Local e de novos rumos para o governo municipal. A metodologia adotada, neste estudo de caso, orientou-se pela observação participante junto ao Secretário de educação e às equipes técnicas da Secretaria Municipal de Educação; pelo diário de campo onde registrei os momentos mais importantes deste percurso; a análise documental dos principais documentos produzidos no período e, ainda, 15 entrevistas com diferentes sujeitos, com o intuito de captar a perspectiva mais “interna” dos gestores da Secretaria de Educação e o olhar mais “externo” dos que estavam de fora do órgão gestor. O resultado deste trabalho está na recomposição dos tecidos da política governamental, conexos aos caminhos trilhados pela educação municipal, seus limites, contradições e obstáculos. Como conclusão, destaca-se a possibilidade concreta de realização de uma política educacional democrática, contudo, isso exige tempo, paciência, suporte orçamentário, capacidade técnica, política; potencial teórico e humano, para viabilizá-la e sustentá-la.

ABSTRACT

To build and to implement a Public Educational Policy based on a democratized Local Power is a conflictual task, complex which requires strong public investment, political wish, technically and politically qualified people to achieve it because governments usually are surrounded by political, juridical and ideological boundaries that block proposals and delay democratization advance inside the State. In this sense, in Abaetetuba, Pará state, the Local Government between 2004 and 2008 challenged itself to rebuild the basis of public administration and give a new sense to municipal education. For that, some presupposes were adopted: democratization, decentralization, participation and social control, to give rise to engagement and strengthen of civil society sections and entities and development of a critical and citizenship perception, necessary requirements to start modifications in political institutions and strengthen the fight for democratization of social and power relations. The main goal of this essay is to analyze the degree in which the educational policy put into practice in the dynamic context of Abaetetuba city made it possible the uprising of a new public, democratic and participative culture, so important to build up Local Power and new directions to local government. The working methodology in this case study consisted in actively observing the Secretary of education and Municipal Secretary of education technicians; keeping a diary in which I have written down the most important points during this course; analyzing the most important documents written during that period and 15 interviews with different subjects to capture the most “internal” perspective of the managers of the Secretary of education and the most “external” view of those outside the administrative organ. The result of this essay lies in the recomposition of governmental policy tissues, connected to the walked paths by the municipal educational, its limits, contradictions and obstacles. As a conclusion, it is pointed out the concrete possibility to achieve a democratic educational policy, however, it needs time, patience, financial support, technical and political capability; humane and theoretical potential, to keep it up and make it practical.

SUMÁRIO

Introdução	12
Mediação Metodológica	17
Capítulo I - Entre Tramas e Traumas da Amazônia: o tecido da história de Abaetetuba	21
1.1 - O Município	21
1.2 - De Abaeté a Abaetetuba	24
1.3 - Dos rios às estradas: sob o incentivo do capital	33
1.4 - Os Grandes Projetos: suas transformações no espaço regional	44
1.5 - O Projeto Albrás/Alunorte: impactos nos municípios de Barcarena e Abaetetuba	50
1.6 - Os Novos rumos da Amazônia	61
Capítulo II - Os Caminhos do Poder Local: de “ausente” à ferramenta de luta pela democratização social	65
2.1 - Discutindo o Poder Local: em busca de referencias	66
2.2 - O Poder Local no Brasil	74
2.3 - Poder Local x Governança Democrática: conceitos polissêmicos	85
2.4 - Alguns Eixos estratégicos do Poder Local	94
2.4.1 - Descentralização	94
2.4.2 - Democratização	101
2.4.3 - Participação	111
2.4.4 - Controle Social	120
2.5 - O Poder Local na Amazônia e em Abaetetuba: desafios a enfrentar	124
Capítulo III - As Trilhas da Política Educacional no Município de Abaetetuba: projeto, propostas e práticas	130
3.1 - Os Tecidos da Política Pública	133
3.1.1 - Propostas de uma Agenda de Governo	133
3.1.2 - O Saque dos Bens Públicos	136
3.1.3 - A Descentralização e seus Obstáculos	139
3.1.4 - A Participação Limitada	145
3.1.5 - Controle Social	149
3.1.6 - Democratização	152
3.2 - As Trilhas da Educação Municipal	152
3.2.1 - O Reordenamento Político-Administrativo	152

3.2.2 - A Democratização: limites e dificuldades	156
3.2.3 - Um Projeto Educacional Inconcluso: o fluxo e o refluxo	164
3.2.4 - Descentralização	170
3.2.5 - Participação	171
3.2.6 - O Controle Social	172
Aproximações Conclusivas	177
Referencias Bibliográficas	184
Anexos	194

INTRODUÇÃO

Este trabalho é, em parte, uma continuidade de minha dissertação de mestrado e, em parte, resultado de minhas reflexões oriundas do campo de pesquisa. Ao final do mestrado, as idéias sobre a questão do Poder Local estavam embrionárias. A experiência vivenciada no município de Belém/PA como um dos gestores do projeto educacional que procurou se constituir coletivamente e de maneira participativa, denominado “Escola Cabana”, colocou-me ante ao desafio de repensar a própria estrutura e funcionalidade do governo local, quase sempre avesso a mudança e cercada de inúmeras barreiras político-jurídicas e ideológicas que bloqueiam propostas que visam inverter suas prioridades na busca de um outro projeto de sociedade. Naquela altura, já afirmava que as mudanças que se pleiteava em relação à educação, deveriam também avançar para dentro do Estado, pois não se conseguiria mudança duradoura sem que o próprio Estado fosse democratizado. Algo que exigiria paciência, suporte teórico-político, ideológico, financeiro e humano que não se conseguiria de uma hora para outra, nem tão rápido como se desejava. Todavia, era necessário enfrentar esse desafio, no sentido de reconstruir as bases do próprio Estado, de modo a permitir a democratização do poder, a participação e o controle social da sociedade civil. E concluía “pensar em mudar a educação, significa compreendê-la como parte da Política Pública Municipal ampla e articulada que repense os rumos do poder local, reinvente esse poder, de forma a intervir no modo de ver, pensar e agir da cidade”¹.

Com essa compreensão, senti que as pesquisas desenvolvidas até aquele momento eram insuficientes para avançar nesta nova direção. A inquietação absorveu-me outra vez e exigiu novas considerações sobre o Estado, o poder e o fenômeno educativo no sentido de buscar repensar os rumos dos poderes locais. Porém, essa trajetória mostrou-se cheia de obstáculos, dificuldades e vacilações referentes até mesmo a própria formulação do objeto de pesquisa.

Inicialmente, aproveitando as reflexões oriundas das várias disciplinas cursadas, aprofundei os estudos sobre as Políticas Públicas pensadas e implementadas desde o começo do Estado Moderno. Nesse percurso investigativo, deparei-me com a questão da criação e efetivação dos sistemas públicos de educação nos vários Países. Resolvi, então, concentrar esforços na compreensão histórica dos sistemas públicos de educação implantados no País, em especial, sobre os sistemas públicos municipais, visto que os sistemas de ensino

¹ SOUSA, Iris Amaral de. **Escola Cabana**: um olhar sobre o percurso da política educacional em construção no município de Belém-Pa, 2004.

revelavam-se manifestações concretas de formas sociais de exercício do poder e de estabelecimento de uma determinada concepção de sociedade, isto é, a constituição desses sistemas, uma das bases do Estado, obedeciam, em última análise, determinações político-econômicas. Fui percebendo, assim, a espinha dorsal dos sistemas municipais de educação ordenado, na maioria deles, de tal forma que respaldavam, reforçavam e mantinham, em grande parte, um modelo de educação a serviço da reprodução das relações sociais de dominação que se desejava alterar. À medida que aprofundava as pesquisas, fui entrando em contato também com a literatura sobre Poder Local. No entanto, nesse primeiro momento, não dei a importância necessária à temática. Apenas contentei-me com a leitura de alguns livros. Estava muito mais interessado na discussão dos sistemas de educação, em especial, dos sistemas municipais, onde busquei os referenciais que me permitiram elaborar um primeiro esboço provisório do que pensava ser o começo de minha tese.

Com este esboço, estabeleci comunicação com o campo de pesquisa. Tinha escolhido o município de Bragança/PA para a realização de meu trabalho por conhecer a cidade, sua importância na região e conexão histórica com a capital do Estado. Bragança já teve papel de destaque na economia intra-regional da Amazônia, ao desenvolver uma produção agrícola fundamental para o abastecimento de Belém e área da borracha. Imaginava que a pesquisa poderia contribuir para a criação e fortalecimento de um sistema público municipal de educação, ancorado nas necessidades sócio-políticas da sociedade civil, uma vez que já existia um Conselho Municipal de Educação em funcionamento. Neste Município, fiz contato com a Secretaria Municipal de Educação e aproveitei para aprofundar minhas investigações sobre a história da cidade. Infelizmente, depois de insistentes contatos pessoais, telefonemas e fax, inclusive com intermediação da Universidade Federal do Pará - UFPA, a solicitação para realização da pesquisa não foi aceita. Houve receio de que meu trabalho pudesse expor a Secretaria de Educação e a Prefeitura. Algo que aconteceu, posteriormente, quando a gestão municipal e todo seu secretariado foram afastados por desvios de dinheiro público. As informações iniciais coletadas tinham se perdido. Resolvi, então, procurar outro Município.

Os novos contatos foram direcionados para o município de Santa Izabel do Pará, pela posição estratégica de interligação com outras cidades importantes do Estado, proximidade à capital e pelas incipientes pesquisas realizadas naquela municipalidade. Novamente, a intenção era ajudar a administração municipal no sentido criar e fortalecer um sistema de educação que viesse de encontro às necessidades da sociedade local, pois lá também existia Conselho Municipal de Educação. Porém, por motivos políticos locais (disputa por espaço), o secretário de educação e toda a sua equipe foram afastados pelo Prefeito, o que inviabilizou

mais uma vez minha pesquisa. Depois de muitos e muitos contatos, pude, enfim, realizar meu trabalho no município de Abaetetuba, apesar de, inicialmente, desconhecer a realidade local e sua história sócio-econômica. O que se tornou um obstáculo, mas superado no processo de desenvolvimento da pesquisa.

Neste Município, ao contrário dos anteriores, fui muito bem recebido. Havia carência de alguém com experiência que pudesse colaborar com o governo municipal e, fundamentalmente, com a Secretaria Municipal de Educação. A experiência de seis anos vivida como gestor de uma política educacional em Belém/PA, respaldava-me. Apresentei meu projeto de pesquisa sobre o sistema municipal de educação ao secretário e seu gabinete. Imediatamente, o secretário de educação, em comunicação, autorizou todos os setores e escolas que abrissem os seus arquivos e fornecessem todas as informações para que pudesse realizar a pesquisa, que ele considerou de “interesse municipal”. Assim, as portas foram abertas.

Comecei, então, meu trabalho de acompanhamento cotidiano das ações e realizações da Secretaria Municipal de Educação - SEMEC. A princípio, acompanhei por um determinado tempo, cada coordenação, onde obtinha as informações e discutia com os técnicos sobre o que haviam realizado, o que estavam realizando e o que pensavam em realizar. Em cada setor, recolhia, na medida do possível, vários documentos elaborados (de conhecimento público ou não) que me dessem uma visão ampla das atividades desenvolvidas pela SEMEC e subsidiassem a pesquisa. Desse modo, fui aos poucos conhecendo e compreendendo o complexo trabalho que estava sendo implementado pela Secretaria de Educação. Ao mesmo tempo, fui tomando conhecimento do trabalho realizado pela Prefeitura.

Ao longo dos meses, fui vivendo, envolvendo-me e penetrando nos meandros das ações e do sentido destas para os sujeitos. Isso acabou, por um lado, colocando em xeque a formulação de meu objeto de pesquisa e, com ele, o primeiro esquema sobre o sistema municipal de educação que tinha pensado para ser desenvolvido como tese. A realidade encontrada desmontou a proposta inicial. Tive, então, que afastar-me por uns dias do Município para colocar em ordem as idéias, repensar o objeto de pesquisa e elaborar um novo esquema de trabalho, tendo agora como suporte a experiência já vivenciada. No entanto, quanto mais envolvido ficava e aprofundava as pesquisas, mais foi ficando claro que a formulação de meu objeto precisava de novo ajuste. O estudo de caso exigia-me paciência, cuidado e perspicácia. Resolvi novamente rever o caminho trilhado. Agora com as informações mais consistentes, estabeleci em definitivo meu objeto e a estrutura da tese, que convergiu para o Poder Local. Ao conseguir isso, senti uma fragilidade teórica enorme, pois

minhas leituras sobre essa temática eram incipientes. O que exigiu esforço redobrado de pesquisa bibliográfica e leituras para diminuir a distância do estágio em que me encontrava e dar base para as análises posteriores. Por outro lado, esse processo de indefinição, fez com que, algumas vezes, me sentisse “perdido”. Sentimento esse desagradável que atrapalhou um pouco o processo investigativo, mas que consegui conviver e contornar satisfatoriamente ao encontrar o rumo certo da pesquisa.

No começo do trabalho, procurei superar aquela sensação de “estranho no ninho” de deslocamento da realidade, tão comum quando se desconhece o local a ser estudado. Minha atuação anterior como participante da implantação de uma política pública de educação, dava-me os elementos de superação desse sentimento. Meu envolvimento gradativo foi dissipando a desconfiança inicial dos sujeitos. Contudo, em determinados momentos senti dificuldade em separar a pesquisa em si de minha atuação direta junto com a SEMEC, pois, ao mesmo tempo em que coletava dados, ajudava a Secretaria fazendo palestras, debates, reunindo com setores, elaborando documentos, estudando com os técnicos, entre outras atividades. O esforço ficou dobrado. O sentimento de “perda de identidade” perturbou-me várias vezes. Mas foi enfrentado com discernimento e lucidez. Recusei qualquer ajuda financeira da SEMEC, apesar das dificuldades por que passava, inclusive de moradia. Não quis criar “vínculo muito forte” que interferisse em demasia no trabalho realizado e em minha saída de campo. Mantinha e deixava claro meu papel de pesquisador.

Morar em Abaetetuba tornou-se complicado, pois dispunha apenas de um quarto cedido, em casa de família, onde somente dormia durante a semana. Não tive condições financeiras para ficar em hotel, nem estrutura mínima (computador, livros) para estudar no local da pesquisa. Foi cansativo viajar toda semana de Belém a Abaetetuba, saindo às segundas-feiras e retornando às sextas ou sábados, mesmo com a pequena distância de duas horas entre as duas cidades. Não tinha quase tempo para a família, para aprofundar os estudos sobre Poder Local. Foi necessário afastar-me algumas vezes do Município – em períodos planejados – para poder resgatar o trabalho de pesquisa, dar coerência aos dados coletados e estudar. Paulatinamente, fui construindo um quadro geral da situação da educação do Município. Os *insights* foram acontecendo aos poucos, à medida que vivenciava o processo, participava efetivamente e compreendia a perspectiva dos sujeitos. Desse modo, posso afirmar que as reflexões iniciadas no mestrado e que foram aprofundadas e amadurecidas durante a pesquisa de campo, se tornaram fundamentais para a definição de meu objeto de pesquisa.

Como podemos perceber, os referenciais de análise que foram construídos provisoriamente, tiveram que ser alterados em virtude da mudança que a contexto vivenciado

foi exigindo do objeto pesquisado. Com a redefinição do objeto e sustentado pela prática, concentrei-me na busca de outro referencial capaz de dar conta da análise dos dados e permitisse compreender a realidade vivida. Esse referencial encontrei naqueles estudos iniciais sobre o Poder Local, ao qual tinha dado pouca atenção. Intensifiquei, assim, a leitura sobre tema. Esses estudos, todavia, fizeram emergir outros desafios.

O primeiro deles dizia respeito ao conceito de Poder Local. O uso do termo não tinha sentido unívoco, dificultando sua utilização como ferramenta de análise. Os autores inicialmente consultados, ora o empregavam com um significado, ora com outro. Tive, então, que percorrer um longo caminho para compreender com clareza a polissemia do conceito e eliminar o máximo possível a confusão existente. Um segundo problema estava na compreensão do governo local como mera instância do Estado burguês, ou seja, existia apenas para garantir as condições de reprodução da força de trabalho. Neste sentido, não tinha papel significativo para desencadear processos de mudança local. Minha experiência como participante de um governo municipal democrático, não permitia aceitar essa compreensão como totalmente correta. Apesar de reconhecer as limitações da administração municipal, o esvaziamento de sua capacidade decisória e financeira sofrida ao longo do tempo, ela poderia ser elemento importante na inversão das prioridades em função da maioria da população, no estabelecimento da participação efetiva da sociedade civil na formulação e execução das políticas públicas, na democratização do poder e no processo de reeducação sócio-política coletiva. Portanto, ela tinha sim um papel significativo a desempenhar na democratização do Estado.

Outra questão estava nas pesquisas realizadas. A dificuldade de acesso as mesmas foi grande, pois a maioria delas era da década de 1990. Havia poucos trabalhos recentemente publicados. Percebia-se que as reflexões até então desenvolvidas, tinham estacionado, ou seja, não tinham mais avançado, seja pelo abandono do conceito como ferramenta de análise, seja pela dificuldade de sua compreensão ou até mesmo falta de respaldo dentro das ciências políticas, que durante muito tempo o desconsiderou. Resolvi, então, assumir o risco de, não só resgatar o conceito, como utilizá-lo como base de análise de minhas pesquisas, mesmo com os poucos referenciais encontrados. Desse modo, o Poder Local compreendido como campo de forças, rede de poderes que se combinam e se opõem atravessando, esculpindo e constituindo o tecido social local, assumindo a forma de arena pública e coletiva de luta entre atores distintos em disputa, implicando tensões, contradições, acordos e desacordos políticos, na definição e viabilização da gestão pública municipal ou da hegemonia, tornou-se elemento orientador através do qual procurei analisar a realidade político-educacional de Abaetetuba.

Na Amazônia, o Poder Local possui ainda um potencial estratégico importante na busca de superação do passado colonialista, de exploração e submissão sócio-cultural que deixou marcas profundas na cultura local. Ele poderá potencializar a revalorização do conhecimento e das relações sociais locais, fazendo emergir um conjunto de possibilidades que podem permitir uma ação articulada no pluralismo sócio-organizativo e político cultural da sociedade civil, construindo a “vontade coletiva majoritária”, em direção a um projeto alternativo de sociedade. Entre essas possibilidades está retomada do desenvolvimento local em outras bases, ou sob uma nova lógica econômica e sócio-ambiental, partir da qual se poderá melhorar a qualidade de vida e os equipamentos públicos, promover a integração social e assegurar a governabilidade. O Poder Local democratizado pode, enfim, tornar-se instrumento de luta pela democratização das relações sociais e de poder, viabilizando a busca de hegemonia.

Esta é, sem dúvida, a intenção subjacente que moveu-me ao longo desses estudos, cujo objetivo foi buscar compreender em que medida a política educacional desenvolvida no contexto dinâmico do município de Abaetetuba, possibilitava o surgimento de uma nova cultura pública, democrática e participativa importantíssima para a constituição do Poder Local e de novos rumos para gestão pública municipal. Afinal, é no Município que começa ou nunca começa nossa cidadania.

Mediação Metodológica

Procurei, no desenvolvimento deste estudo, guiar-me pela pesquisa qualitativa, visto que ela nos permite primeiro, uma compreensão dinâmica e dialética das relações entre o mundo real e os sujeitos, perceber a interdependência entre o sujeito e o objeto e a indissociabilidade entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito (CHIZZOTTI, 1998, p. 79). Segundo, captar o universo das práticas, percepções e concepções dos sujeitos, possibilitando compreender o significado das ações e concepções por eles atribuídas ao mundo que os circunda. Terceiro, uma atitude de desocultamento das estruturas sociais na relação entre o micro-mundo e o macro mundo. Quarto, a revisão da delimitação do objeto de estudo em campo, onde a questão inicial é explicitada e reorientada a partir do contexto e das informações das pessoas ou grupos envolvidos na pesquisa, visto que, como nos diz Chizzotti

O problema decorre, antes de tudo, de um processo indutivo que se vai definindo e se delimitando na exploração dos contextos ecológico e social, onde se realiza a pesquisa; da observação reiterada e participante do objeto pesquisado, e dos contatos duradouros com informantes que conhecem esse objeto e emitem juízos sobre ele (CHIZZOTTI, 1998, p. 81).

Uma quinta, diz respeito à compreensão de que os dados não são coisas isoladas, nem os acontecimentos fixos e lineares, mas em constantes e dinâmicas relações, num movimento de afirmação, oposição, revelação e ocultamento, ou seja, por não ser a realidade previsível, os fatos não podem ser apenas explicados; os fenômenos devem ser compreendidos em sua dinamicidade, complexidade, contraditoriedade e múltiplas determinações nas distintas, conflitantes e contextualizadas manifestações do humano. Assim, todos os sujeitos são dignos de estudo, bem como, todos os fenômenos são igualmente relevantes e valiosos.

Bogdan e Biklen (1994) nos explicam ainda que, as pesquisas qualitativas por serem descritivas, os dados coletados em entrevistas, notas de campo, fotografias, vídeos e registros documentais, são analisados de forma minuciosa em toda a sua riqueza possível no sentido de estabelecer uma compreensão mais esclarecedora do objeto de estudo. Além disso, por enfatizarem mais o processo que simplesmente os resultados ou produtos, o significado é de importância vital nesta abordagem, fazendo com que a investigação jogue luz sobre a dinâmica interna das situações, o que é quase sempre invisível ao observador exterior. Portanto, o processo de condução da pesquisa qualitativa reflete uma espécie de diálogo não neutro entre os investigadores e os respectivos sujeitos.

Neste sentido, adotei como estratégia de pesquisa o estudo de caso, tendo como suporte teórico-metodológico a perspectiva crítica, por entender que ela me possibilitaria uma melhor compreensão do dinamismo da política pública de educação do município de Abaetetuba, seus limites, contradições, possibilidades e sua conexão com o Poder Local.

A convivência cotidiana com os educadores da Secretaria Municipal de Educação-SEMEC, foi-me dando os contornos do caso, ou seja, permitiu-me estabelecer a própria SEMEC como o caso a ser pesquisado. Sua escolha se deu em função de ser uma unidade dentro de um sistema amplo do governo local e possibilitar-me uma investigação sistemática, específica, singular sem, contudo, perder o processo de comunicação com os agentes, setores organizações e movimentos diversos da sociedade civil. Uma vez que o estudo de caso, apesar de concentrar-se num caso delimitado, particular, não perde a perspectiva do contexto, do tempo e lugar, pois, nenhum caso, por mais particular que seja, é independente das relações sociais onde ocorre. Além disso, mesmo que não vise generalizações, nada impede que se façam analogias consistentes com outros casos similares. De acordo com Chizzotti (1998, p. 102), os estudos de casos

[...] coletam e registram dados de um caso particular ou de vários casos a fim de organizar um relatório ordenado e crítico de uma experiência, ou avaliá-la analiticamente, objetivando tomar decisões a seu respeito ou propor uma ação transformadora.

Ao se fundamentar no pressuposto de que o conhecimento não é algo acabado, mas em permanente construção e desenvolvimento, os estudos de caso enfatizam a descoberta, a partir da apreensão interpretativa do objeto em seu contexto. Buscam desse modo, captar a realidade de forma detalhada em suas múltiplas determinações, de maneira mais profunda e completa possível. Para isso, usam uma variedade de fontes de informação, de dados coletados em diferentes momentos e contextos, em diversas situações e com uma variedade de informantes. Enfim, no estudo de caso “o investigador segue uma indução analítica, recolhendo e analisando dados singulares a fim de desenvolver um modelo descritivo que englobe todas as instâncias do fenômeno e autorize a apresentar, didaticamente, as lições aprendidas ou as descobertas feitas...” (CHIZZOTTI, 2006, p. 139).

Como técnicas de coleta e análise de dados utilizei a observação participante, o registro de campo, a análise documental e a entrevista. A observação participante e o registro de campo forneceram-me informações valiosas, a partir da perspectiva dos sujeitos, sobre como estavam sendo conduzidas e efetivadas, na prática, as ações educacionais no Município.

Assim, durante o tempo em que acompanhei diretamente o trabalho desenvolvido pela SEMEC – agosto de 2006 a junho de 2007 – e, indiretamente, até o final da gestão, fui, aos poucos, compreendendo a riqueza da experiência e partilhando com os técnicos da Secretaria, uma intensa e duradoura convivência de todos os aspectos possíveis de suas vidas, das ações, realizações e dos seus significados. A observação direta que mantive com os sujeitos possibilitou-me compreender a dinâmica dos atos, dos eventos, recolher informações preciosas sobre o sentido que davam às suas ações. Também fui registrando de forma mais ou menos sistemática, num caderno, ao longo dos meses, os momentos mais importantes desse percurso: reuniões, encontros, seminários, impressões pessoais, conflitos, falhas, contradições, resistências e etc. Recolhi ainda um conjunto de documentos que foram elaborados no processo: relatórios, planejamentos anuais, ofícios, documentos orientadores sobre as ações desenvolvidas e etc. Tinha consciência da importância desses registros e documentos para posterior análise descritivo-interpretativa do processo vivenciado.

Visando completar e aprofundar a investigação, realizei 15 entrevistas gravadas com um roteiro semi-estruturado, elaborado após seis meses de convivência, tendo por base algumas questões geradoras, que variaram de acordo com os sujeitos, mas que tiveram sempre como parâmetro os eixos estratégicos do Poder Local como a descentralização, a democratização, a participação e o controle social (ver anexo). Procurei, através delas, captar a perspectiva mais “interna” dos gestores da SEMEC: secretário de educação, diretora de

ensino e dois coordenadores de equipes; o olhar mais “externo” dos que estavam de fora do órgão gestor: professores (ilhas e cidade), diretor de escola, Conselho Escolar e prefeito municipal; a visão de entidades da sociedade civil organizada sobre as ações de educação e da administração do Município: Conselho Municipal de Educação (CME), Igreja Católica, Conselho Tutelar, Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Estado do Pará (SINTEPP) e Unidade Regional de Educação do Estado (URE); e ainda a compreensão da sociedade política sobre o trabalho desenvolvido tanto pela Secretaria de Educação quanto pela Prefeitura: dois vereadores de Partidos diferentes. Para essas entrevistas, adotei como critério, que os que estavam “dentro” da SEMEC fossem efetivos e estivessem na gestão desde o começo. Para os que estavam de “fora”, fossem também efetivos, estivessem em mandatos e/ou à frente de entidades, movimentos ou organizações político-sociais. A intenção era recuperar as memórias das ações implementadas, avaliá-las e relacioná-las com o Poder Local. Vale lembrar que algumas entrevistas foram feitas coletivamente, como a dos professores das ilhas, das conselheiras do Conselho Escolar, dos conselheiros do Conselho Municipal de Educação e dos dirigentes do SINTEPP de Abaetetuba.

A importância dessas técnicas esteve no fato de permitir-me um grau bastante grande de interação, de aproximação com os sujeitos, com os significados que atribuíam a si e ao seu mundo, com o contexto onde esses significados ganhavam vida. Por isso, elas foram articuladas de forma a manter uma visão de totalidade entre o que se desenrolava dentro e fora da Secretaria Municipal de Educação.

Realizei ainda uma ampla pesquisa bibliográfica que ajudou-me a aprofundar a perspectiva delineada e a rever criticamente o atual estágio de desenvolvimento do conhecimento já produzido, contribuindo para sua ampliação e subsidiando o processo de descrição, análise e interpretação a ser efetivada.

O trabalho foi, então, dividido em três capítulos, nos quais procurei desenvolver a temática em questão. No primeiro, faço um apanhado histórico das políticas públicas implementadas na região amazônica, suas consequências para o município de Abaetetuba e a construção de novas possibilidades para região via Poder Local. No segundo, estabeleço os referenciais básicos do Poder Local, recupero o conceito e sua trajetória histórica, e aponto alguns eixos estratégicos para a edificação do Poder Local como ferramenta de luta pela democratização social e seus desafios na Amazônia. No terceiro, realizo uma análise descritivo-interpretativa, tendo como premissa os eixos do Poder Local, das ações e realizações da administração municipal e, fundamentalmente, da Secretaria Municipal de Educação, mostrando suas possibilidades, limitações e contradições.

I – ENTRE TRAMAS E TRAUMAS DA AMAZÔNIA: O TECIDO DA HISTÓRIA DE ABAETETUBA

A história da exploração, ocupação e desenvolvimento da Amazônia do século XVI aos nossos dias é marcada, indelevelmente, pela expansão mundial do hegemônico modo de produção capitalista. Ao longo desse processo de penetração e domínio da região, o capital foi alterando profundamente as relações sociais e de produção de seus habitantes. Como colônia de exploração inserida no contexto da economia internacional, antes mesmo do restante do País, a Amazônia ficou por mais de dois séculos ligada diretamente à Coroa Portuguesa sendo, só depois da independência, integrada ao restante do Brasil. No entanto, seu futuro continuou a ser decidido longe da região e sem considerar seus habitantes.

Como produtora de matérias-primas, desenvolveu uma economia de base extrativista exportadora, fundada, inicialmente, na exploração das “drogas do sertão”, depois cana-de-açúcar, borracha, castanha, madeira, produtos agropecuários, minérios e etc, sempre para usufruto do Centro-Sul do País e de outras nações, menos do índio, do negro e do caboclo amazônico, mão-de-obra explorada. Como estratégias de ocupação foram criados aldeamentos, povoados, vilas, cidades, colônias agrícolas, fortes militares; depois incentivado a migração, imigração e, por último, os famosos assentamentos, pólos agropecuários e agrominerais. Sendo agentes principais dessa ocupação, os missionários, depois os seringalistas, os coronéis, as elites governamentais, as empresas nacionais e multinacionais que introduziram uma estrutura social extremamente concentradora e desigual. Cansado de sempre ser dominado, subjugado, explorado restou ao amazônida a revolta, quase sempre violenta como a Cabanagem, e a resistência através das mais diversas organizações: quilombolas, sindicais, campesinas, de moradores e etc. Apesar de ser, ainda hoje, uma região muito rica e de importância fundamental para o País, sua população continua empobrecida, desassistida e alijada dos benefícios que produz. É por entre essas tramas e traumas amazônicos que foi se constituindo a história do Município de Abaeté.

1.1 - O Município²

O Município de Abaeté, tardiamente denominado de Abaetetuba, tem uma extensão territorial de 1.610,75 km². Está localizado na região Norte do Brasil, no Estado do Pará, pertencendo à Mesorregião do Nordeste Paraense e à Microrregião de Cametá (também

² Dados organizados a partir de documentos da Secretaria Municipal de Educação de Abaetetuba (2005); IBGE (2007); SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E FINANÇAS-SEPOF (2008); Machado (1986; 2005).

conhecida como Baixo Tocantins)³. Seus limites físicos são: ao Norte, o rio Pará e o Município de Barcarena; ao Sul, os Municípios de Igarapé-Miri e Moju; a Leste, o Município de Moju; e a Oeste os Municípios de Igarapé-Miri, Limoeiro do Ajuru e Muaná. Está dividido em zona urbana e zona rural. Na zona urbana, encontra-se a sede do Município, situada à margem direita do rio Maratauíra, afluente do rio Tocantins, a uma distância (rodoviária) de 110 km de Belém, a capital do Estado. Já a zona rural é subdividida em zona rural-centro, a Leste, da qual fazem parte, aproximadamente, trinta e cinco colônias e o distrito de Beja, que se conectam à cidade por ramais e estradas, e a zona rural-ilhas, a Oeste, composta por 72 ilhas que se interligam por inúmeros rios, furos e igarapés formando o complexo hidrográfico da região que tem o formato de uma colcha de retalhos (veja os mapas). Como a maioria dos municípios da Amazônia, grande parte da população rural encontra-se perto dos núcleos urbanos, não constituindo, a cidade e o campo, compartimentos isolados, mas possuem dinâmicas cada vez mais interligadas.

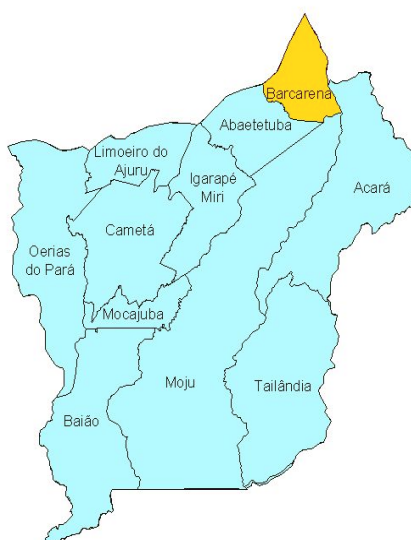


Fonte: IBGE. 2000



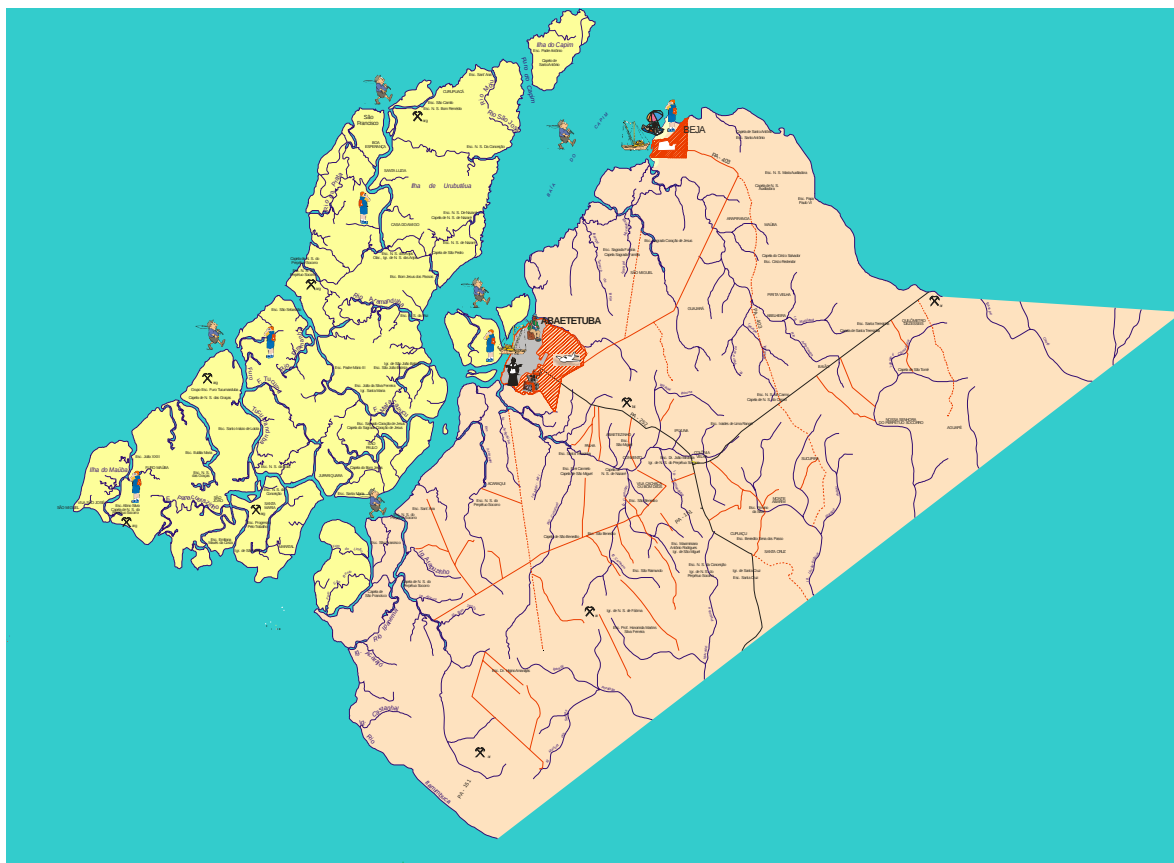
Fonte: IBGE. 2000

Microrregião
Fonte: SEPOF, 2008



³ A Microrregião de Cametá é composta pelos Municípios de Abaetetuba, Baião, Cametá, Igarapé-Miri, Limoeiro do Ajuru, Mocajuba e Oeiras do Pará.

Município de Abaetetuba



Fonte: Virtual Engenharia e Arquitetura, Abaetetuba, PA.

Ao nível da Microrregião, é o Município mais populoso com 132.222 mil habitantes, sendo 77.792 (58,83%) vivendo na cidade e 54.430 (41,17%) no meio rural. E apesar de ter o maior Produto Interno Bruto (PIB), a segunda renda *per capita*, o maior Índice de Desenvolvimento Humano (IDH-M) e ser o que mais participa na composição do PIB do Estado a esse nível, encontra-se, ainda, muito longe de atingir uma posição confortável no desenvolvimento regional. Ao nível do Estado, é considerado um Município de médio desenvolvimento humano, por seu IDH-M e sua décima nona colocação no PIB, ainda que seja o nonagésimo sexto lugar na renda *per capita* (veja quadro abaixo).

Dados comparativos da Microrregião⁽¹⁾

Municípios	População ⁽²⁾	Particip. PIB/Micro	Particip. PIB/Estado	Rank. Estado	Per Capita/ Estado (R\$)	Rank. Estado	IDH-M ⁽³⁾
Abaetetuba	132.222	6,40%	0,72	19 ⁰	2.410	96 ⁰	0,706
Cametá	110.323	4,48%	0,51	25 ⁰	2.105	119 ⁰	0,671
Igarapé-Miri	54.673	-	0,27	51 ⁰	1.966	127 ⁰	0,669
Baião	26.190	1,45%	0,16	70 ⁰	3.329	55 ⁰	0,677
Oeiras do Pará	25.420	1,15%	0,13	90 ⁰	2.178	114 ⁰	0,652
Limoeiro do Ajuru	23.284	0,96%	0,12	93 ⁰	2.218	111 ⁰	0,642
Mocajuba	23.258	1,05%	0,11	101 ⁰	2.391	98 ⁰	0,702

(1) Dados referentes ao ano de 2006, divulgados pela SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E FINANÇAS-SEPOF, 2008.

(2) Dados do IBGE, referente ao ano 2007.

(3) Dados do PNUD/IPEA/IBGE, 2000.

De modo geral, possui grande potencial turístico, uma rica e diversificada cultura e uma estratégica localização geográfica, que o faz porta de entrada e saída de boa parte da economia dos Municípios próximos. Porém, socialmente, por uma série de fatores ligados à estrutura social e econômica do Estado e da Amazônia, é um Município muito pobre e dependente de repasse de recursos dos governos federal e estadual. Sua infra-estrutura é escassa. Falta acesso a serviços básicos para boa parte de população que se ressentem com as precárias condições das estradas, do abastecimento de água, dos postos de saúde, da assistência médica, a inexistência de ampla rede esgoto sanitário, a falta de emprego, baixa qualidade da educação, a exploração sexual de menores e o crescente tráfico de drogas. Percebe-se, ainda, a falta de uma visão de totalidade da cidade, de suas limitações e possibilidades, de preservação do meio ambiente, bem como de uma cultura de participação na definição das políticas públicas, ou seja, na gestão municipal. As atividades econômicas mais importantes de Abaetetuba encontram-se nos setores do comércio e serviços, no meio urbano, e nos setores agrícola e extrativista, no meio rural, com destaque para a agricultura familiar, a atividade pesqueira, principalmente pesca artesanal e as lavouras temporárias como a coleta do palmito e o açaí. Sofre, no entanto, limitações em virtude das dificuldades de escoamento, assistência técnica e poucos benefícios sociais para os trabalhadores.

Ao longo de sua história, o Município ficou marcado por desenvolver ciclos econômicos temporais, oscilantes e pouco sustentáveis em consequência das políticas públicas governamentais traçadas para a Amazônia no sentido de colonizá-la, explorá-la, ocupá-la e desenvolvê-la. Pensadas fora de seu contexto e sem considerar as necessidades e anseios da população, as ações do Estado brasileiro acabaram por exacerbar as desigualdades sociais, regionais e locais. Seus projetos realizados quase sempre em função do capital e em detrimento da região, do meio ambiente e raramente articulados à estrutura produtiva local, acabaram por desestruturar o pequeno, mas pulsante dinamismo que existia nos Municípios, destruindo formas de trabalho que garantiam emprego e renda à população e fazendo aumentar a dependência financeira destes das transferências federais. Vejamos como isso aconteceu.

1.2 - De Abaeté a Abaetetuba

A fundação de Abaeté se inclui no amplo processo de colonização da região Amazônica, empreendida pelos portugueses, que viram “suas terras” invadidas ou ameaçadas de invasão por franceses, ingleses, holandeses e espanhóis durante os séculos XVI e XVII. Para assegurar sua efetiva ocupação o Governo Português, que não tinha condições de fazê-la sozinho, partilhou seu território em capitanias hereditárias; em seguida, em sesmarias,

entregando a ricos senhores portugueses enormes extensões de terra para que pudessem ocupá-la e explorá-la, reproduzindo, aqui, o mesmo modelo de domínio implantado no restante do Brasil. Assim, em 1724, o português Francisco Azevedo Monteiro, em viagem a Amazônia com toda a sua família, com o intuito de tomar posse de sua sesmária que se localizava no rio Jarumã desde 1712, enfrenta uma forte tempestade na baía do Marajó, desviando sua rota e fazendo-o aportar, em 8 de dezembro, às margens do rio Meruú, mas conhecido como Maratauíra. Aí, construiu uma capela como pagamento da promessa por ter salvo toda sua família da tempestade e a dedicou a Nossa Senhora da Conceição, por ser o dia consagrado a ela. Em seguida, comunica ao governador da Província do Maranhão e Grão-Pará a ocupação das terras. Ao redor da capela, foi surgindo um povoado ao qual Francisco Azevedo Monteiro denominou de Povoado de Nossa Senhora da Conceição de Abaeté (MACHADO, 1986; 2005).

É quase certo também, segundo Machado, que o relato da tempestade e da promessa tenham sido apenas justificativas para que Francisco Monteiro ocupasse deliberadamente este novo local, em busca de possíveis fontes das chamadas “drogas do sertão” (cravo, canela, castanha, pimenta, cacau, urucu, entre outras), de grande valor no mercado e fonte de riqueza dos portugueses. Pois se sabe que o motivo imediato do Governo Português, para realizar a ocupação do interior da Amazônia, era a coleta desses produtos.

Pouco tempo depois, frustrado por não ter encontrado a fortuna que procurava, apesar das constantes buscas, regressou à capital da Província, deixando suas terras entregues a escassos moradores: índios, religiosos e colonos. Em seguida, transferiu sua propriedade ao Governo para que fizesse uso dela.

Os estudos de Machado (1986; 2005), Monte Serrat (1990), articulados com os de Santos (1980), Loureiro (1989), Hall (1991), Ribeiro (2005) e outros, nos permitem estabelecer alguns marcos importantes da história econômico-social de Abaeté, dentro do contexto da história da Amazônia.

O **primeiro** marco vai de sua fundação até por volta de 1773, quando Abaeté, quase isolada, levava uma vida miserável sem ter algo que pudesse atrair o progresso e possibilitasse melhores condições de sobrevivência de sua população. Sob o comando dos missionários, o povoado vivia em função daquilo que a floresta tropical oferecia como matéria-prima a ser explorada como fonte de riqueza e lucro do capital mercantil português e como fonte de sua própria subsistência.

Uma **segunda fase** acontece sob o impacto das medidas administrativas e econômicas centralizadoras adotadas pelo Marquês de Pombal, na região, cujo objetivo era soerguer e

ampliar as vantagens mercantilistas do Estado Português e da burguesia lusitana. Para melhor dinamizar a abandonada economia regional, Pombal expulsou os jesuítas, liberou a exploração da mão-de-obra indígena pelos colonos portugueses e propiciou a criação da Companhia Geral do Grão-Pará e Maranhão, com o intuito de apoiar as atividades econômicas locais e construir as bases de uma economia produtiva agrícola – principalmente do fumo, café e cana-de-açúcar – ao lado da extrativista, que permitisse a independência portuguesa da Inglaterra. Medidas essas que provavelmente estimularam a vinda de algumas famílias marajoaras para Abaeté. Dentre essas famílias se encontrava a de Manoel da Silva Raposo. Foi ele, com a ajuda do padre jesuíta Aluísio C. Pfeil, que impulsionaram o crescimento e o desenvolvimento do povoado. Apostando todas as suas economias e empenho, Manoel Raposo liderou os moradores do lugar na organização o vilarejo: reconstruiu a antiga capela, alinhou as casas, estabeleceu as ruas e construiu o cemitério. Esse trabalho atraiu outras famílias para o Abaeté onde fixaram residência e passaram a se dedicar à agricultura e ao extrativismo: cultivo da mandioca, batata doce e cana-de-açúcar. Por esse trabalho, Manoel Raposo conseguiu do governo a posse de quase toda a sesmaria que pertencera a Francisco Monteiro. Antes de morrer, grato pela colaboração de padre Pfeil na administração do lugar, Raposo doou toda a sesmaria à Igreja que, a pedido de padre Pfeil, a transformou em freguesia. Nesse período, entre 1773 e 1880, a freguesia de Abaeté foi anexada por duas vezes ao território de Belém da qual sofreu grande influência, o que a ajudou a ter um rápido desenvolvimento. Em 1880, o governador da província transformou a velha freguesia em Vila de Abaeté (MACHADO, 2005).

No entanto, sabemos que as medidas adotadas por Pombal em vez de dinamizar a frágil economia regional, a desorganizou e fez com que entrasse em crise. As drogas do sertão deixaram de ter o valor que tinham antes; a “problemática” mão-de-obra indígena foi substituída pela negra que desconhecia os segredos da floresta; as atividades produtivas não conseguiram desenvolver o mercado interno. Os portugueses que detinham o controle absoluto da economia regional continuaram a direcioná-la exclusivamente para o mercado europeu. No dizer de Márcio Sousa (apud RIBEIRO, 2005, p. 89), “o século XIX começava com a Amazônia abandonada e sem perspectivas ... Uma sociedade voltada para o extrativismo para suprir exigência do mercado externo, subordinado a importações para atender as necessidades internas”. A Amazônia colonial vivia, assim, na dependência do capital mercantil internacional, em franco processo de mudança rumo à industrialização.

Enquanto isso, a Vila de Abaeté foi, gradativamente, substituindo sua frágil economia extrativista de subsistência pela exploração mais sistemática do potencial da região com o já

introduzido cultivo da cana-de-açúcar, produto altamente atraente e rentável, tanto para o governo português como para os donos de engenhos, realizado sob o domínio do negro e do caboclo. E é justamente com a cana-de-açúcar que Abaeté viverá seu primeiro *boom* econômico.

Mesmo após a independência quando a Amazônia passou a efetivamente fazer parte do Brasil, a preocupação com as Províncias do Pará e Amazonas não mudou, continuou a ser de conquista e maximização da exploração de seus recursos naturais para exportação. O colonialismo externo foi substituído pelo colonialismo interno.

A sensação de marasmo, letargia econômica e abandono a que ficou submetida a população da Amazônia e, especialmente a paraense, fez desencadear insatisfação e revolta por toda a região, sendo a principal a Cabanagem, em que negros, índios, caboclos e pequenos proprietários oprimidos assumem o governo da Província do Grão-Pará, entre 1835-1840. Revolta esta que pouco se envolveu a freguesia de Abaeté em virtude da ação armada do tenente-coronel Francisco Antonio da Costa, das forças legalistas, que impediu que a cidade fosse invadida (MACHADO, 2005).

Entre a segunda metade do século XIX e a primeira do século XX, quando a economia mundial experimentava grande impulso da revolução industrial, a Amazônia viveu duas situações históricas bem distintas. A primeira, entre os anos de 1870 e 1912, pela importância que ganhou a borracha na economia industrial a partir da descoberta da vulcanização, que deu grande ímpeto econômico à região. Integrada mais decisivamente ao mercado internacional como fornecedora de matéria-prima e não efetivamente ao mercado nacional, a Amazônia passou a ser ainda mais cobiçada pelas potências européias e Estados Unidos que almejavam explorar as riquezas da região, em especial, as seringueiras nativas⁴. Pressionado, o governo brasileiro procurou solucionar os dois grandes entraves que dificultavam o aumento da exploração sistemática dos seringais: o sistema de transporte e a falta de mão-de-obra.

Em 1850, introduziu a navegação a vapor com a instalação da Companhia de Navegação e Comércio do Amazonas sob o comando do Barão de Mauá, o que estimulou a expansão do comércio regional de frágil articulação intra e inter-regional. Mas isso não amenizou as pressões. Em 1866, Dom Pedro II teve que abrir o Amazonas à navegação internacional. Como a procura pela borracha era grande, exigindo um contingente imenso de seringueiros e a população insuficiente, o governo facilitou a vinda de milhares de nordestinos

⁴ Desde o século XIX O Brasil passou a sofrer forte pressão para que a Amazônia fosse internacionalizada, principalmente, dos Estados Unidos, que desejavam, inicialmente, explorar a navegação de seus rios, depois ter acesso ao rico conhecimento da região e, por último, explorar diretamente suas riquezas. Para uma compreensão geopolítica dessas investidas ver: RIBEIRO, **A Questão Geopolítica da Amazônia**, (2005).

que fugiam da seca do nordeste, provocando a primeira grande onda migratória para a região. Além disso, incentivou a vinda de imigrantes franceses, chineses, açorianos, sírios, libaneses e judeus para estimular a agricultura, base indispensável para o abastecimento das cidades e dos negócios da borracha que começou a declinar, visto que a maioria da população passou a se dirigir aos seringais na esperança de enriquecer. No entanto, o desconhecimento da região fez com que muitos desses imigrantes se dirigissem a outras atividades como o comércio, até mesmo nos seringais, tornando-se “aviadores”, fracassando a tentativa do governo de soerguer a agricultura que entrou em declínio.

Para a exploração da borracha, o capital comercial criou, na Amazônia, uma organização produtiva denominada de **sistema de aviamento** que funcionava à base de trocas de mercadorias fornecidas a crédito. No topo da cadeia, ficavam os bancos estrangeiros financiadores, que forneciam créditos as casas exportadoras e aos seringalistas, donos de vastas áreas de extração da borracha nativa, que por sua vez forneciam aos seringueiros através do barracão, alimentos, bebidas, vestuário, ferramentas e remédios. Como pagamento, o seringueiro – a maioria nordestinos – entregava ao seringalista as bolas de borracha defumada, que vendia para as casas exportadoras e estas revendiam às indústrias pagando seus empréstimos. Como comprador exclusivo da produção de centenas de seringueiros, o seringalista fixava o preço das bolas de borracha sempre muito abaixo e o preço dos produtos fornecidos ao seringueiro sempre acima de seu valor, fazendo com que nunca tivessem saldo, constituindo uma relação de trabalho denominada de “escravidão por dívida”. Os lucros exorbitantes auferidos ficavam retidos apenas na mão de algumas poucas firmas exportadoras, representantes do capital, e alguns empresários. Com isso, a expansão do mercado interno regional e a divisão social do trabalho reduziram-se a um limite mínimo, produzindo uma sociedade altamente concentradora, fundada na superexploração dos trabalhadores diretos que marca a região até hoje (SANTOS, 1980; LOUREIRO, 1989).

A essa situação o governo brasileiro simplesmente fechou os olhos, aliando-se aos donos dos capitais, superprotegendo-os e permitindo que os empresários não sentissem a necessidade de reaplicar seus lucros na modernização da produção e em benefícios sociais para a população. A melhoria dos equipamentos públicos ficou restrita a Belém e Manaus - duas cidades pólos onde se concentravam as firmas exportadoras – representantes do capital estrangeiro. Durante os anos de prosperidade, a elite regional mercantil não construiu nenhum projeto de desenvolvimento regional, nem desenvolveu as condições sociais necessárias para a criação de um mercado de trabalho de homens livres, uma vez que, ao capital comercial não interessava modernizar e inovar os processos produtivos dentro da atividade econômica local.

Ao longo do tempo o sistema de navegação e transporte que fazia a ligação entre as cidades e que levava as mercadorias até os altos rios e deles traziam a borracha, criou o **regatão** que era, a um só tempo, meio de transporte e de comércio. Introduzido por migrantes turcos, sírio-libaneses e judeus, era o único meio de ligação econômica, social e política dos seringueiros com o restante do país (RIBEIRO, 2005).

Apesar de ter revitalizado a economia, influenciado a expansão do povoamento ao longo dos rios e encadeado núcleos e áreas produtivas pelo “aviamento”, a exploração gomífera deixou como saldo, vultosas dívidas internas e externas aos Estados do Amazonas e Pará.

Com a crise da borracha a partir de 1912, provocada pela queda dos preços internacionais e pela concorrência da borracha contrabandeada da Amazônia e produzida de modo racional na Ásia, a economia amazônica entra em decadência. Os capitais estrangeiros investidos, retiram-se da região. O desastre foi imenso: fechamento de seringais, falência de casas aviadoras, prédios abandonados, paralisação da frota de navegação, crise de abastecimento de alimentos e muitos problemas sociais. A derrocada econômica provocou o refluxo populacional, com uma parte regressando às suas cidades de origem, outros migrando para os centros urbanos e muitos retornando às atividades extrativas e a agricultura de subsistência distribuindo-se ao longo dos rios. O homem amazônico voltou, assim, a sua antiga base econômica, desenvolvida e articulada em função dos rios. Os mais abastados mudaram-se para outras regiões do País. A Amazônia ingressava num período de estagnação com sua economia em colapso.

Se antes o extrativismo e a agricultura eram apenas complementares à economia gomífera, com a crise, passaram a ser a principal fonte de sobrevivência regional: a caça, a pesca, a pimenta-do-reino, cacau, castanha-do-pará, cachaça, garimpos e até a venda de peles de animais silvestres, eram exportadas através dos pólos comerciais: Belém e Manaus. Era também através desses dois pólos que os produtos do restante do Brasil eram distribuídos ao interior do estado através de embarcações, os regatões, que abasteciam as vilas, povoados e pequenos comércios de beira de rio com artigos diversos e retornavam a Belém, Manaus e Santarém com os produtos do interior. “Estas duas cidades [*Belém e Manaus*], com Belém em primeiro plano, transformaram-se em centros especializados de prestação de serviços e intermediação comercial e financeira entre as áreas de produção primária e os mercados extra-regionais” (COSTA, 1992, p. 44, grifo nosso). Os rios serviam como estradas, ruas e meios de comunicação. Como o mercado interno era quase inexpressivo e a renda da população muito baixa, pouco atraía os produtos do Centro-Sul.

Vários projetos de valorização e defesa da borracha foram pensados pelo governo com a intenção de recuperar a economia amazônica, mas fracassaram pela falta de condições tecnológicas, financeiras e humanas, além de serem tímidos e focados somente no mercado.

Após trinta anos de estagnação, começava uma nova tentativa de recuperação da economia regional impulsionada pela eclosão da Segunda Guerra Mundial, quando a borracha ganhou novamente destaque no mercado internacional. Getúlio Vargas prometeu que o governo central adotaria uma nova postura para com a região: abrir e desenvolver a Bacia Amazônica com a colaboração de outros países (RIBEIRO, 2005). Busca-se, então, integrar a Amazônia à economia nacional. É realizado um esforço concentrado para a exploração da borracha, denominado de “Batalha da Borracha”, mobilizando novamente um contingente imenso de trabalhadores nordestinos e amazônidas, intitulados “soldados da borracha”, que eram transportados em condições subumanas aos seringais e submetidos mais uma vez ao sistema de aviamento. Sistema esse em que o “patrão” era o padrinho dos filhos, o dono do comércio, chefe político, delegado e juiz, ao qual todos deviam obediência. A acumulação do capital não podia se processar sem a exploração, maior ou menor, da força de trabalho (LOUREIRO, 1989).

Com o fim da Segunda Guerra, a economia amazônica retorna ao isolamento e à subsistência numa situação mais difícil, pois este segundo surto da borracha tinha desarticulado sua incipiente produção agrícola de auto-sustentação. Os seringais entram em declínio, encerrando o ciclo gomífero e deixando um lastro de pobreza na região.

Por outro lado, sabe-se que a borracha amazônica gerou a acumulação de fortunas incalculáveis e desenvolvimento em países como os Estados Unidos, França, Inglaterra e Alemanha e serviu até mesmo para consolidar o desenvolvimento do Centro-Sul do Brasil com o manancial de recursos que ajudou a financiar as lavouras cafeeiras. No dizer de Loureiro

[...] deve-se procurar entender socialmente que o período da borracha não se constituiu num período áureo da economia regional, mas numa fase de acumulação violenta e penosa do capital, e na qual se formou uma estrutura de classes sociais fortemente distorcida que moldou a estrutura de classes na Amazônia até hoje (1989, p.32).

É nesse contexto que Abaeté viveu um **terceiro marco** importante de seu desenvolvimento, entre os anos de 1891 e início da década de 1970. Enquanto a nível regional e economia da borracha vivia seu apogeu e declínio, a nível local, Abaeté, transformada em cidade em 1895, começava a exploração da cana-de-açúcar de modo mais racional. Inicialmente com pequenas moendas familiares, onde se fabricava rapadura, mel de cana e

açúcar mascavo, além da extração da borracha, cacau e o fabrico da farinha de mandioca que eram negociados pelo pequeno comércio da cidade. Com a implementação da navegação a vapor pelo rio Amazonas, o comércio se expande e impulsiona o escoamento da produção de Abaeté. A economia da borracha deu suporte para a expansão da pequena produção regional, já que o seringueiro isolado não desenvolvia nenhuma outra atividade produtiva a não ser a extração do látex. Como não havia grandes seringais na região de Abaeté e o governo tinha proibido a produção comercial do açúcar do Município para não fazer concorrência com o de outros estados, a cachaça, subproduto da cana, ganha destaque. O aumento da demanda resulta em investimentos nas primeiras máquinas destinadas à produção exclusiva da aguardente, cuja qualidade ganhou fama, passando a competir com a de outras regiões do país. Durante esta fase, mais precisamente em 1943, Abaeté passou a ser denominada de Abaetetuba, que quer dizer em Tupi, “lugar de muitos homens ilustres e verdadeiros”, em função de um Decreto do Governo Federal que proibia que mais de uma cidade tivesse o mesmo nome.

As indústrias então se estabeleceram e se desenvolveram, chegando até mesmo a exportar para o exterior, via casas “aviadoras” (estabelecimentos comerciais). Por ser consumida em grande escala dentro e fora da região, o Município chegou a possuir o maior número de indústrias do Estado do Pará⁵. Os coronéis dos engenhos fizeram fortuna, chegando a importar lanchas da Inglaterra, tal era o poder econômico deles. Mas esse poder estava baseado na mesma forma de organização da produção da borracha, o chamado sistema de aviamento, que superexplorava a força de trabalho, gerando muita riqueza concentrada na mão de algumas famílias de empresários.

O regime brutal de exploração do trabalho era expresso: pela total irregularidade e falta de fiscalização, quanto ao cumprimento das leis trabalhistas; no pagamento irrisório pelos trabalhos temporários de derrubada, roçado, plantio e corte da cana-de-açúcar, bem como de fabricação da aguardente; e no estabelecimento de uma cadeia de dependência na qual o “engenheiro” [*dono do engenho*] controlava todo o processo de produção e distribuição, detendo o monopólio na compra da matéria-prima e na venda de alimentos, instrumentos de trabalho, vestuário etc (TOURINHO (Coord.), 1991, p. 165, grifo nosso).

De acordo com Machado (2005, p. 21), “esse sistema econômico primitivo suportou quase um século da principal atividade econômica de Abaeté, atividade sem paralelos na história do Município, importante suporte ao comércio do regatão (e por ele suportada numa

⁵ Segundo o **Relatório Preliminar de Desenvolvimento Integrado do Município de Abaetetuba**, feito pelo Instituto do Desenvolvimento Econômico-Social do Pará (IDESP) em 1970, existia no Município, em 1969, nada menos que 37 fábricas só de produção de aguardente de cana e açúcar mascavo, dentre as 282 existentes (p. 59).

perfeita simbiose)...”. Essa elite predatória, que copiava os barões da borracha, também não sentiu a necessidade de reaplicar seus lucros na modernização da produção e em benefícios sociais para a população de Abaeté.

Por fundamentar-se numa concepção primitiva de produção e de relação econômica e não contar com o apoio e incentivo governamental, os engenhos entraram em decadência. Com a crise, muitas famílias ribeirinhas começaram a passar necessidade, inclusive fome, provocando sua migração em direção à cidade, já que as fábricas se situavam, em grande parte, no meio rural. Outras, no entanto, procuraram a Justiça do Trabalho para exigir o pagamento de seus direitos. Já na década de 70, vários proprietários de engenhos, como forma de pagamento das dívidas trabalhistas, dividiram seus lotes de terra entre os trabalhadores rurais. Porém, estes, por falta de condições, carência de assistência técnica e inexistência de serviços básicos no local, acabaram por vender seus lotes, migrando também para áreas urbanas.

Geraldo Santos, ex-empregado de alambique, assim se reporta aos efeitos da crise da indústria de aguardente sobre as famílias de trabalhadores rurais ribeirinhos

A época ficou marcada na memória de todos os moradores do Município como um momento de grande fome. O desespero foi tão grande que centenas de famílias saíam em pequenas canoas pedindo esmola ao longo dos rios. Muitas crianças morreram de inanição e as mulheres se viram empurradas para a prostituição (...). As coisas que a gente via na beira do rio eram de fazer qualquer um chorar (entrevista dada ao jornal **O Liberal** em 19, jul, 1992, p. 02).

Para Machado (2005), os reais motivos da falência dos engenhos foi o atraso tecnológico, já que o maquinário do início do século XIX ainda era o mesmo ao final dos anos 60; a recusa à substituição do sistema de aviamento por relações trabalhistas mais modernas e a abertura da Amazônia ao grande capital, a partir de 1960, com a entrada, pelas estradas, das bebidas destiladas produzidas no Nordeste e no Sudeste do País, que invadiram a região levando à bancarrota a incipiente indústria de Abaeté.

Pode-se dizer que até a década de 50 a presença do Estado brasileiro, na Amazônia, era insignificante como estimulador e organizador das atividades produtivas, ou seja, não empreendia uma política de desenvolvimento para a região. Sua presença na vida da maioria da população empobrecida não se fazia sentir. Quando muito, era limitada à construção de postos de saúde, hospitais, cartórios, alguns portos e escolas. A Amazônia era apenas um apêndice no processo de desenvolvimento do capitalismo brasileiro. Porém, a partir desta década, o governo passou a adotar um conjunto de medidas institucionais que visavam desenvolver a região e inseri-la na economia nacional. Cria-se a Superintendência do Plano de

Valorização Econômica da Amazônia (SPEVEA), o Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (INPA), o Serviço de Navegação da Amazônia e Administração do Porto do Pará (SNAPP) e o Banco de Crédito da Amazônia, em que foi transformado o antigo Banco da Borracha. Todas essas medidas se propunham desenvolver a produção agrícola, pastoril, o extrativismo vegetal, aproveitar os recursos minerais, conhecer a biodiversidade e promover a integração fluvial intra e inter-regional. Mas pouco se efetivaram, já que grande parte dos recursos financeiros acabou sendo direcionados para os empresários do setor extrativista e para operações comerciais de curto prazo e não para os produtores diretos e atividades desenvolvimentistas. Além disso, a preocupação central das políticas governamentais passou, logo em seguida, a ser a incorporação física da região ao restante do país.

1.3 - Dos rios às estradas: sob o incentivo do capital

Nas décadas de 60 e 70, iniciando-se com o governo Kubitschek, intensificou-se a articulação da economia nacional com o capital monopolista internacional que se deslocava aos países periféricos. Essa forma de capital assumiu caráter hegemônico, isto é, passou a exercer dominação sobre as outras formas de organização econômica anterior. Com a política desenvolvimentista implementada⁶, o governo acelerou o processo de industrialização do Centro-Sul, abrindo o Brasil e a Amazônia à entrada de empresas transnacionais que buscavam novos mercados e matérias-primas. Com a conclusão da rodovia Belém-Brasília em 1960, o Pará foi integrado física e economicamente ao restante do País. A estrada permitiu o ingresso de produtos industrializados de todo tipo na região, provocando impacto na frágil economia local. Negócios fecharam, indústrias desapareceram como da fabricação de refrigerantes, sapatos, cigarros, da aguardente, entre outras, que não resistiram à concorrência dos produtos similares do Centro-Sul. Isso obrigou uma reordenação da economia regional, transformando-a rapidamente. A estrada facilitou também a saída de matérias-primas, a aquisição de terras por industriais, banqueiros nacionais e grupos estrangeiros e a migração inter-regional. Estava aberta a primeira grande via de penetração e ocupação da Amazônia em grande escala⁷.

Em seus estudos, Lima nos detalha, que

a rodovia demoliu a pretensão de uma industrialização voltada para os interesses regionais, ao mesmo tempo em que ensejou a adoção de um novo

⁶ O Desenvolvimentismo, enquanto política econômica, adotou o pressuposto de que o processo de industrialização brasileira deveria ser inteiramente ajustada aos interesses do capital internacional. Sua ideologia afirmava que os países atrasados, como o Brasil, deveriam seguir os mesmos passos que haviam percorridos os já desenvolvidos: equacionar seu atraso, seu subdesenvolvimento via crescimento econômico.

⁷ Estima-se que entre 1960 e 1970 a estrada atraiu aproximadamente 174.000 a 320.000 migrantes de forma desorganizada e não planejada (HALL, 1991, p.25).

modelo de ocupação produtiva para a região e ainda provocou (...) a exclusão definitiva das classes empresariais locais nos projetos que, posteriormente, seriam desenvolvidos pelo Governo militar... (In: XIMENES (Org.), 1995, p. 117).

Os governos militares foram um divisor de águas na formulação de políticas para a Amazônia. Considerada por eles um grande “vazio demográfico” a Amazônia precisava urgentemente ser ocupada e integrada efetivamente ao País. Ela era solução para os problemas socioeconômicos internos. A integração física deveria ser feita para possibilitar sua ocupação econômico-social. O desenvolvimentismo/militarista adotou o lema “Integrar para não entregar”. Para isso, aprofundou os laços com o capital nacional e internacional integrando a Amazônia ao mercado de consumo de produtos industrializados. Rodovias são planejadas e executadas a expensas de recursos internos e externos, além das pioneiras Belém-Brasília e Cuiabá-Porto Velho. Elas eram necessárias para expandir o mercado e completar o ciclo de reprodução do capital nacional e internacional. A Amazônia passava a ser de fato articulada a economia do Centro-Sul do País, onde se inseria como fornecedora de produtos primários para exportação ou para suas fábricas visando o pagamento da dívida externa (BENTES, 1989). A ser saudada como fronteira da acumulação nacional. Uma atualização da velha prática de colonização combinada com a doutrina da segurança nacional.

Com o programa denominado “Operação Amazônia” em 1966, o Governo Federal intensificou sua ação planejada na Amazônia. Extinguiu a SPEVEA (Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia) e, em seu lugar, surgiu a SUDAM (Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia); transformou o BCA (Banco de Crédito da Amazônia) no BASA (Banco da Amazônia S/A), fundou a Zona Franca de Manaus e estabeleceu como ação determinante a concessão de incentivos fiscais à iniciativa privada, que consistia na isenção de impostos a quem quisesse investir, principalmente, na pecuária em grande escala⁸. Assim, o Estado Nacional, com a força de seu aparato repressivo assumiu efetivamente as rédeas do desenvolvimento regional, onde o capital se reproduziria de forma facilitada e subsidiada.

Constituindo-se em elemento central no processo de ocupação produtiva do Estado do Pará e da Amazônia, cujo objetivo traçado pelo governo, era desenvolver a economia da região, os incentivos fiscais, também criados a nível de cada Estado, acabaram por provocar conflitos agrários. Grupos econômicos, industriais e financeiros que adquiriram enormes

⁸ Isso refletia a ênfase global, dada na ocasião, pelos organismos internacionais, como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento ao setor pecuário do Terceiro Mundo. Só essas duas organizações emprestaram US\$ 1,3 bilhão para a criação de gado nas décadas de 60-70. Só para o Brasil, em 1974, o Banco Mundial emprestou US\$ 6 milhões, o quarto maior contemplado com empréstimos (HALL, 1991, p. 27 e 41).

extensões de terra no Pará, passaram a se instalar na região com esses incentivos fiscais e garantia do governo federal. A propriedade cartorial da terra tornou-se essencial para obter financiamento público. Concentrada na mão de alguns poucos proprietários, a terra se transformou em mercadoria e reserva de valor para venda futura⁹. Algo impensável para o amazônida. A grilagem da terra se tornou o instrumento básico dos grupos econômicos para vender, ameaçar e expulsar de forma forçada ou violenta os seus legítimos e ancestrais ocupantes, sem que os órgãos governamentais tomassem qualquer providência ou omitindo-se. Para os governos Federal e Estadual as áreas habitadas por colonos, extratores, índios, garimpeiros, caboclos, quilombolas e etc, eram consideradas em seus projetos e planos “terra devoluta”, em profundo desrespeito as populações locais. Loureiro (1989, p.49) ainda nos explica que “não foram poucas as situações em que o Poder Público legitimou a compra ilegal de terras por grandes empresários, em prejuízo dos direitos dos pequenos produtores rurais que habitavam antes aquelas áreas”. À população do campo restou a migração para as cidades gerando uma urbanização crescente e desordenada que mudará o perfil da região, particularmente do Pará¹⁰. O êxodo rural e inter-regional se agudizou.

A ocupação que já era fortemente induzida pela ação intervencionista do Estado autoritário, ganhara ritmo acelerado a partir dos anos 70. Para “solucionar” os problemas fundiários do Nordeste e o “vazio” da Amazônia, o Governo Federal lançou o PIN (Plano de Integração Nacional), complementado pelo I PND (Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento), pelo PROTERRA (Programa de Redistribuição de Terras) e pelo I PDA (Primeiro Plano de Desenvolvimento da Amazônia) a nível regional. Esses projetos tinham como objetivo financiar, por meio de incentivos fiscais, a construção de estradas com maior rapidez possível, ligando o Nordeste e o Sudeste à Amazônia, a colonização dirigida ao longo dessas rodovias e a criação de pólos agropecuários e agro-minerais. Na compreensão de Breno Augusto dos Santos (apud RIBEIRO, 2005, p. 245),

os processos de ocupação da Amazônia têm apresentado, como característica marcante, **o fato de serem orientados de fora para dentro, tendo como objetivo a resolução de problemas alheios à realidade regional**, seja o abastecimento de mercados, normalmente externos, seja a absorção de contingentes migratórios expulsos pela ação de ocupação do solo de outras regiões brasileiras (grifo nosso).

⁹ Os oito maiores imóveis rurais do Estado do Pará já tinham, em 1978, concentrados 1.696.827 ha de terra, e em 1981, aumentaram essa concentração para 5.450.897 ha (LOUREIRO, 1898, p. 49).

¹⁰ A Região Norte experimental, ao longo de três décadas seguidas, uma veloz elevação do grau de urbanização provocada pela migração em massas: de 37,4% em 1960, para 48,2% em 1970 e 51,7% em 1980. No Pará a população saltou de 1.529.000 em 1960, para 3.403.000 em 1980 e 5.085,000 em 1991 (COSTA (Coord.), 1992, p. 73-79).

Realizou-se então, a construção da Cuiabá-Santarém, Transamazônica, Porto Velho-Manaus, Pará-Maranhão, Perimetral Norte e, a nível regional, a PA 150, 151, 252 entre outras, rasgando a Amazônia e o Pará vorazmente sem medir os impactos sociais e ambientais que isso provocaria, resultando em grandes mudanças, não só na diversificação da organização social, mas, principalmente, na organização espacial das cidades, alterando o sistema de transporte dos rios para as estradas e introduzindo uma nova lógica de crescimento nas mesmas¹¹. Por outro lado, as cidades ribeirinhas passariam por um processo de estagnação. Além de permitir a entrada da produção industrial da região sudeste e a exportação das matérias-primas, as rodovias tornaram possível o processo de acumulação do capital no centro dinâmico do país. A Amazônia tornou-se uma “nova terra de promessa”.

Para efetivar a agroindústria (com destaque para os pólos agropecuários), e a colonização dirigida, o Governo Federal confiscou, via Decreto-Lei nº 1164, de 1º de abril de 1971, áreas de terras dos estados e territórios amazônicos, num raio de 200 quilômetros (100 de cada lado) das estradas abertas ou projetadas, colocando-as sob sua jurisdição sem aviso prévio ou indenização posterior. O Pará foi o Estado mais atingido, pois perdeu a jurisdição sobre quase 60% de seu território – um desrespeito a sua autonomia (RIBEIRO, 2005). Acelerou-se assim, a implantação de grandes empreendimentos agropecuários, madeireiros, garimpeiros e, por último, mineradores. Revitalizou-se o INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária) a fim de assentar os milhares de migrantes do Nordeste e do Sul ao longo das estradas. Porém, essa estratégia de ocupação para desenvolver a Amazônia, fracassou. Apesar do apoio oficial e incentivos oferecidos, faltaram estudos de viabilidade técnica e econômica da região; políticas sociais e serviços de infra-estrutura que não foram implantados. O desconhecimento da Amazônia, as doenças, as dívidas e o abandono a que se viram submetidos, fez com que os colonos abandonassem seus lotes. Hall destaca como causa “a transferência em massa para a Amazônia de sistemas agrícolas impróprios, por pequenos e grandes fazendeiros, combinada com o fracasso da pesquisa oficial...” (1991, p. 37).

A partir de 1974, o Estado Nacional abandonou a política de colonização dirigida, passou a priorizar as grandes empresas e esvaziou as atividades baseadas nas pequenas propriedades. Pressionado pela crise do petróleo e pela estagnação da economia mundial, com impactos no aumento da dívida externa e no déficit na balança comercial, lança o II PND (Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento), o POLAMAZÔNIA (Programa de Pólos de Desenvolvimento Agropecuário e de Mineração) e a nível regional, o II PDA (Segundo Plano

¹¹ Entre 1950 e 2005, a Amazônia Legal cresceu 518%, muito acima da média nacional que foi de 255% (dados do IBGE, apud CNBB, **Campanha da Fraternidade 2007**).

de Desenvolvimento da Amazônia). Esses planos destacaram o papel da Amazônia na geração de divisas para o País, no equilíbrio da balança de pagamentos, através da exportação de seus recursos naturais. Consolidava-se assim o “modelo exportador” na “região de fronteira” com ênfase nos grandes empreendimentos agro-pecuários, madeireiros e mineradores que logo desencadeariam intensos conflitos sociais e impactos ambientais negativos.

A enorme concentração de terra fez acirrar os conflitos fundiários entre fazendeiros, posseiros e índios, em especial, no sul do Pará, diferentemente do nordeste paraense, como em Abaetetuba, onde as mesmas eram de ocupação antiga. Isso provocou a resistência de índios e trabalhadores rurais ao desapossamento que começaram a se reunir em assembléias e a se organizar em associações, sindicatos com o apoio da Igreja Católica, através da Comissão Pastoral da Terra (CPT) e do Conselho Indigenista Missionário (CIMI). Violência e morte se multiplicaram, passando a fazer parte dos noticiários jornalísticos até hoje como será demonstrado mais adiante. As distorções desse modelo de ocupação vêm à tona: degradação ambiental com desmatamento desenfreado da floresta para formação de pasto, exploração de madeira e fabricação de carvão; eliminação de espécies em decorrência do desmatamento; erosão, sedimentação e poluição dos rios; destribalização dos índios; desvios dos incentivos fiscais para negócios especulativos com terra e não para atividades produtivas e geradoras de emprego; pecuária extensiva, subsidiada pelo governo, pouco produtiva com absorção de pouquíssima mão-de-obra; migração intensa com impactos no reduzido governo local, desestruturação, desrespeito aos gêneros de vida e saberes locais, entre outras.

Com prioridade a projetos estratégicos voltados para a implantação regional de atividades que gerassem divisas à economia brasileira, o Estado Nacional começou a dar destaque para o setor industrial, especialmente para o ramo extrativo mineral. Já se sabia que a Amazônia possuía imensas reservas minerais em seu subsolo, mapeadas pelo Projeto RADAM (Radar da Amazônia), que possibilitou um precioso inventário dos recursos naturais da região, permitindo que os Grandes Projetos, especialmente de minérios, pudessem ser implementados. Começava a se esboçar uma nova estratégia de ocupação da Amazônia, baseada na industrialização da região, assentada na utilização das chamadas “vantagens locais”¹², especificamente, dos recursos naturais, sob a tutela da União. Cunham-se os Grandes Projetos, que são negociados para serem implantados, em especial, no Estado do

¹² São as vantagens que se oferece ao capital para que ele possa explorar um determinado espaço social local, com os menores custos em termos de terra, matérias-primas, transporte, incentivos fiscais, mão-de-obra e maiores benefícios em termos de ganho de capital que possibilite sua produção e reprodução (conceito da teoria clássica da localização).

Pará que terá o simples papel de fornecedor de bens primários e/ou semi-elaborados para o mercado nacional e internacional. Para Baer (apud HALL, 1991, p. 57),

durante todas as décadas de 1960 e 1970, a política econômica brasileira caracterizou-se por uma forma de ‘capitalismo estatal’, na qual o governo assumiu uma postura crescentemente intervencionista, estimulando a substituição de importações e a industrialização com vistas às exportações mediante atração de investimentos externos e nacionais.

O capital transnacional que já tinha invadido a Amazônia, agora ganhava nova roupagem. Para isso, vultosos recursos internos e externos são novamente mobilizados, tendo a política de incentivos fiscais como principal indutor.

Enquanto o governo central estabelecia de forma autocrática as políticas públicas para a Amazônia, em consonância com o modelo de industrialização capitalista que estava sendo efetivamente implantado no País, concentrando os meios de produção e gerando um enorme endividamento externo, Abaetetuba sofria as conseqüências: suas fábricas de cachaça, guaraná, sabões, velas, barcos, sapatos, móveis, entre outras, iam à falência; a cidade começava a experimentar crescimento acelerado, desordenado e os rios perdiam sua hegemonia. Como resultado teve-se a fragmentação econômica e a perda do dinamismo local com repercussões no nível de emprego e renda.

Apesar de ter sua base econômica centrada, principalmente, na agricultura e no extrativismo vegetal e animal até o início da década de 60, o Município já vinha desenvolvendo, concomitantemente, ou até mesmo antes da crise da indústria da cachaça, duas outras atividades que deram fôlego à economia do Município. A primeira é o comércio de regatão e a segunda, as olarias.

O comércio de regatão surgiu a partir da criação do sistema de navegação e transporte a vapor do Amazonas e seus afluentes pelo governo brasileiro, na segunda metade do século XIX, com o objetivo político de possibilitar a colonização da região. Com o fim das companhias de navegação e comércio nacionais e/ou estrangeiros junto com a derrocada do ciclo da borracha, o comércio de regatão não deixou de existir, pois mesmo precariamente realizado por navios e embarcações de pequeno porte, ele era a única possibilidade de interligação fluvial, comercial e de comunicação intra-regional. Com a criação do Serviço de Navegação da Amazônia e Administração do Porto do Pará (SNAPP), o governo federal procurou soerguer a navegação e, com ela, integrar oficialmente a Amazônia ao centro do País pela via fluvial. No entanto, pouco a pouco, essa tentativa foi se mostrando impraticável pela fragilidade oceânica dos navios (devido ameaça dos torpedeiros alemães), pela falta de manutenção da frota e pelo desapoio logístico governamental ao empreendimento, visto que

passou a priorizar, a partir da década de 60, integração terrestre da região ao restante do País e não mais a fluvial.

No vácuo deixado pelas políticas governamentais de integração da Amazônia via fluvial, o regatão se desenvolveu local e regionalmente. Como meio de transporte e comércio, levava as mercadorias aos lugares mais longínquos e trazia para os centros urbanos os produtos dos ribeirinhos, pescadores, coletores, seringueiros, lavradores, comerciantes e etc, que viviam dependentes dos rios. Deixou de ser um serviço realizado em função da economia gomífera e passou a ser elemento de interligação entre as cidades, de escoamento da pequena produção local e de expansão da frágil economia regional.

Em Abaetetuba, o sistema de aviamento da indústria da cachaça, tinha impulsionado o desenvolvimento do comércio de regatão. Com ele, Abaetetuba cresceu e se projetou, conquistando a hegemonia do comércio e da navegação fluvial da região. Já na primeira metade do século XX, tinha se tornado o principal pólo econômico microrregional, de onde eram exportados os produtos do Baixo Tocantins para os pólos centrais: Belém e Manaus. Machado (2005) explica que o regatão foi a mais notável aventura comercial dos abaetetubenses, provocando a maior dinamização comercial do Município em toda a sua história e fazendo circular riquezas entre o Baixo Amazonas e o Baixo Tocantins.

Alcançando seu apogeu entre 1945 e 1960, e mantendo-se ainda estável até o início dos anos 70, o comércio de regatão representou um **quarto marco** da história econômica de Abaetetuba. “Foi responsável pelo surgimento de uma classe, a dos ‘marítimos’, que pode ser comparada à dos senhores de engenho, em vista do poder econômico e prestígio social que era por eles detido” (MACHADO, 2005 p. 100). No entanto, a política governamental de substituição dos rios pela abertura de grandes rodovias na Amazônia, provocou a decadência dessa atividade comercial, com a entrada de produtos de outras regiões a preços mais acessíveis e prazos maiores, que passaram a abastecer os mercados locais. Viu-se assim, a degradação econômica do Município em efeito cascata: a falência da fabricação da cachaça abala o comércio de regatão, que por sua vez, quebra a construção naval¹³. Porém, o fim definitivo do comércio de regatão deveu-se à crise do petróleo em 1973, que elevou absurdamente o preço dos combustíveis tornando-se inviável sua existência como elemento essencial da economia municipal.

¹³ Considerados grandes construtores de embarcações, os Mestres de Abaetetuba chegaram a fabricar artesanalmente barcos de vários tipos para pessoas abastadas do Sul e Sudeste do país, inclusive para o Suriname. Com a queda das atividades comerciais por via fluvial, há uma redução brusca da construção de embarcações, levando o setor ao declínio.

A abertura das rodovias não obrigou apenas um reordenamento da economia local, como afetou a produção do espaço urbano. Abaetetuba que crescera e se desenvolvera em função dos rios, sua fonte de abastecimento e suporte de desenvolvimento, passou a priorizar as estradas, invertendo a direção em que crescia e, gradativamente, mudando o perfil de sua população.

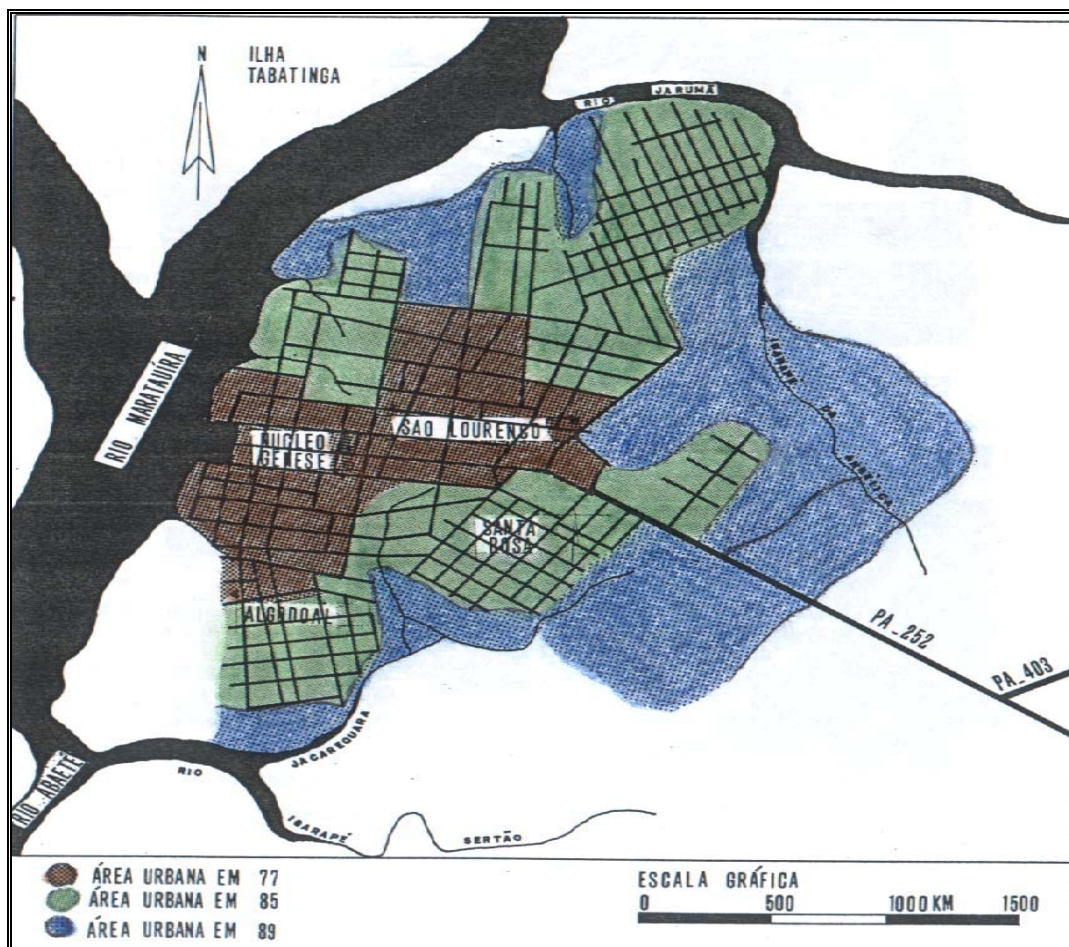
Como a maioria das cidades ribeirinhas, Abaetetuba, por muito tempo, teve sua dinâmica dependente dos fluxos fluviais de cargas e passageiros. O porto era o centro de sua vida cotidiana. Com a abertura das rodovias PA-151, ligando Belém a Baião – interligando Barcarena, Abaetetuba, Igarapé-Miri e Mocajuba – e a PA-252, ligando Abaetetuba a Belém e conectando-se também ao sul do Pará pela PA-475 e 150, essa dinâmica se altera¹⁴. Com

a abertura da rodovia PA-150, na década de 70, a produção microrregional passou a sofrer concorrências mais diretas de produtos de outras áreas do país, dotados de níveis elevados de produtividade, o que provocou, juntamente com outros fatores de ordem sócio-econômica, o franco declínio produtivo da AIIPA [*Área de influência imediata do Projeto Albrás*] (TOURINHO (Coord.), 1991, p. 119, grifo nosso).

O porto perdeu sua centralidade, apesar de continuar a ser o elo entre a cidade e as inúmeras ilhas que compõem o Município. Surgiram novas aglomerações populacionais impulsionadas pela chegada de contingentes de migrantes à cidade, que passaram a ocupar as franjas da PA-252 e as áreas alagadiças na periferia do centro urbano, originando novos bairros, provocando o inchaço demográfico e o surgimento de inúmeros problemas sociais – que se agravará com a chegada, na década de 80, do Projeto Albrás-Alunorte. Veja mapa abaixo:

¹⁴ Essas rodovias foram financiadas em grande parte com recursos do PIN (Plano de Integração Nacional).

Cidade de Abaetetuba - Evolução Urbana



Fonte: Tourinho (Coord.), 1991

As comunidades rurais de terra firme (zona rural-centro), que viviam quase isoladas, aumentaram o fluxo comercial com a cidade e outros Municípios. Permitiu-se a integração das demais cidades da microrregião. O contato com a capital do Estado cresceu. Por outro lado, as comunidades ribeirinhas (zona rural-ilhas) entraram em processo de estagnação. As rodovias passaram a se destacar como meio de acesso, comércio e desenvolvimento local e também, via de exploração madeireira do interior da floresta, que ganhou realce econômico no Município na década de 80¹⁵, como o segundo subsetor industrial mais importante depois do oleiro-cerâmico.

Entrementes às rodovias e não menos importante que o comércio de regatão, as olarias ganharam relevância quando os engenhos da aguardente começaram a falir. Porém, essa atividade já vinha se sobressaindo desde o início da década de 60, alcançando, entre 1967-69,

¹⁵ Os dados do **Relatório Preliminar de Desenvolvimento Integrado do Município de Abaetetuba** feito pelo IDESP, em 1970, apontam que houve na produção de madeira de lei um crescimento de 2.399% no quinquênio 1965-69 (p.53). Ver também TOURINHO (Coord.), 1991, p.134.

o segundo lugar na produção industrial do Município, com aproximadamente 220 fábricas de artefatos de barro¹⁶. Pode-se afirmar que, ao longo do tempo, **as olarias** foram substituindo economicamente a decadente indústria da cachaça, absorvendo parte de sua mão-de-obra e tornando-se um dos pilares de sustentação da economia local. “Nos mesmos moldes e na mesma área de atuação da agroindústria da cana-de-açúcar, intensificaram-se as olarias na região das ilhas de Abaetetuba, às margens dos rios que entrecortam o Município...” (LIRA, 1998, p. 9).

Todavia, somente entre 1975 e os anos 80, essa atividade agroindustrial passou a ter amplo destaque, impulsionada pelo aumento acelerado da população de Abaetetuba em virtude da abertura das rodovias PA-151, 252, 483 e 481, da implantação do projeto Albrás-Alunorte, em Barcarena, que afetaria sobremaneira o Município, e o crescimento da construção civil que vinha ocorrendo em Belém. Expandiu-se a produção oleiro-cerâmica local, elevando significativamente o número de empresas na região, chegando a possuir mais de 500 fábricas, entre pequenas e grandes, segundo dados do SEBRAE-PA (Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Pará)¹⁷. Essa atividade produtiva passou a se configurar como uma das mais importantes do Município e também do Estado. “No início da década de 80, as olarias de Abaetetuba já representavam 50% do total existente no Estado do Pará. Essa posição manteve-se ao longo de quase todo esse período, vindo a alterar-se somente no final dessa década, com a acentuada diminuição da produção local” (LIRA, 1998, p. 10).

As pesquisas realizadas por Souza (1995) e Lira (1998), nos revelam detalhes do funcionamento dessa atividade agroindustrial em Abaetetuba. Concentradas às margens dos rios, principalmente, Ajuai, Maracapucu e Itacuruçá pela facilidade de obtenção da matéria-prima, as olarias eram constituída basicamente por pequenas e microempresas rudimentares e semi-artesanais. A maioria delas, empresas informais, não possuíam quaisquer registros de firma ou legalização junto aos órgãos competentes, nem setor de contabilidade para registrar as operações. Utilizavam mão-de-obra quase totalmente familiar, vinculada informalmente, em que o proprietário era também trabalhador produtivo. A partilha dos benefícios era bastante desigual, cabendo ao atravessador ou “patrão” a apropriação da maior parte dos ganhos, já que este financiava o produtor desde o material necessário à manutenção das olarias até gêneros alimentícios e remédios em caso de doenças, estabelecendo com aquele, um vínculo de dependência e, ao mesmo tempo, de exploração aos moldes do sistema de

¹⁶ Ver **Relatório Preliminar de Desenvolvimento Integrado do Município de Abaetetuba** feito pelo IDESP, em 1970 (p. 59).

¹⁷ Ver Souza, (1995, p.241; 249).

aviamento. As relações de trabalho e de produção não eram muito diferentes das verificadas na produção da cachaça. Com isso, não havia nenhum retorno social ou benefício à comunidade.

Produzindo principalmente telhas e tijolos que eram vendidos aos atravessadores locais, que os transportava aos centros urbanos, a indústria oleiro-cerâmica operava em precárias condições. A infra-estrutura econômica, social e tecnológica capaz de desenvolvê-la, era nula. As máquinas e equipamentos das olarias eram quase totalmente rudimentares e prejudiciais a qualquer tentativa de elevar sua produtividade. A ausência de assistência técnica, de conhecimento dos proprietários e de preparo da mão-de-obra dificultava o controle de qualidade do produto, fazendo com que tivesse baixa qualidade. A inexistência de uma estrutura organizacional e contábil obstaculizava a obtenção de financiamento oficial ou privado. Tudo isso, mais o baixo nível de escolaridade, tanto do microempresário como da mão-de-obra familiar que, em grande parte, não possuíam o ensino fundamental completo, afetaram, sobremaneira, a indústria cerâmica de Abaetetuba, contribuindo para o seu declínio. “A causa maior de tal declínio, parece residir na perda de competitividade da grande maioria dessas unidades fabris, em relação tanto às indústrias extra-regionais, como às poucas locais que conseguiram galgar patamares mais elevados de produtividade” (TOURINHO (Coord.), 1991, p. 135).

Os produtores até que conseguiram se reunir e fundar, em 1988, a APROABA (Associação dos Produtores de Artefatos de Barro de Abaetetuba) para fazer frente à dependência e à exploração a que estavam submetidos pelo atravessador, e também tentar resolver os problemas relacionados ao processo produtivo e às precárias condições de vida que suas famílias enfrentavam¹⁸. Com o apoio do SEBRAE, procuraram preencher as lacunas da assistência técnica e gerencial. Em seguida, o governo do Estado procurou intervir no setor com a criação do programa Pró-Oleiro em 1992, que objetivava incentivar e qualificar a produção paraense¹⁹, quebrando o monopólio exercido pelas indústrias do Nordeste brasileiro e do Município de São Miguel do Guamá, no Pará. Com isso, muitos proprietários de olarias, que faziam parte da Associação, ganharam financiamento. No entanto, o governo do Estado não assumiu nenhum compromisso em adquirir os produtos oleiros para suas obras, o que gerou desestímulo à produção. Além disso, a APROABA não deu conta da comercialização

¹⁸ Sem carteira assinada, submetidos a condições insalubres de trabalho, a uma jornada de nove horas de trabalho de segunda a sábado, muitos trabalhadores das olarias (adultos e até crianças) acabavam mutilados, perdendo parte do corpo em acidentes na **maromba** (espécie de máquina apropriada para amassar e misturar a argila).

¹⁹ Os Municípios assistidos pelo Pró-Oleiro: Abaetetuba, Augusto Corrêa, Bragança, Capanema, Igarapé-Mirim, Marapanim, Marabá, Santa Izabel do Pará, São Sebastião da Boa Vista, São Francisco do Pará e Soure (LIRA, 1998, p.24).

de todos, pois não possuía barco próprio nem estratégia comercial, assumindo, por sua vez, o papel do atravessador, já que ficava com parte da margem de lucro dos produtores.

Entre o final dos anos 80 e o início dos anos 90 a crise tomou conta de vez dessa atividade. Crise esta desencadeada, inicialmente, pela elevada recessão econômica vivida pelo Brasil, que provocou a desaceleração da expansão econômica paraense, principalmente, entre os anos de 1980-85, criando um panorama indefinido para a construção civil e atingindo indiretamente a atividade oleira. Em parte, pelo esgotamento das jazidas de argila exploradas quase a exaustão e o desaparecimento da cobertura florestal usada como lenha, que acabou elevando o preço do transporte, encarecendo a produção e dificultando a concorrência, mas, fundamentalmente, pela precária tecnologia utilizada que se refletia na baixa produtividade e nos altos custos da produção. Para Lira (1998), a crise deveu-se à incapacidade de modernização da atividade oleira que, assentada na utilização intensiva da força de trabalho local e dos recursos naturais, foi pouco a pouco encontrando seus limites, tornando-se inviável econômica e socialmente. Com a decadência da indústria oleiro-cerâmica, a economia do Município, que já vinha sofrendo abalos, entra em colapso. Os anos 90 serão anos difíceis.

1.4 - Os Grandes Projetos: suas transformações no espaço regional

A década de 80 foi marcada pela implantação dos Grandes Projetos na Amazônia. Uma continuação da política governamental que transformou a Amazônia em fronteira de recursos para exploração nacional e internacional. Uma conjunção de fatores fizeram com que a Amazônia Oriental – que abrange os Estados do Pará, Tocantins, Amapá e parte do Maranhão – ganhasse destaque pelas suas reservas minerais, madeiras e hidroelétricas. As pesquisas que já vinham sendo realizadas realçaram a importância de tais recursos, reforçando o papel da Amazônia como fornecedora de matérias-primas. A nível internacional, as duas crises do petróleo (1973 e 1979) forçaram a reestruturação da indústria mundial, com redistribuição de sua capacidade produtiva para outras regiões do planeta devido o encarecimento de suas atividades em função da crise de energia. Ao mesmo tempo, o Brasil vivenciava uma grave situação econômica com altas taxas de inflação, aumento dos custos da dívida externa e exigência de cumprimento de ajustes impostos pelo FMI (Fundo Monetário Internacional). O País precisava, rapidamente, gerar divisas em função do acelerado crescimento da dívida. Coube, então, em grande parte, à Amazônia, esse papel. O governo federal procurou agilizar a instalação e o início da operação dos Grandes Projetos minero-metalúrgicos na região e os apresentou como empreendimentos para gerar, poupar e captar divisas através de sua estreita ligação com o mercado externo e, a nível regional, como precursor do desenvolvimento. “Desenhou-se então, um novo estilo de ocupação da

Amazônia agora com o objetivo de transformá-la em um pólo exportador de minérios em bruto e produtor de alumínio primário, via grandes projetos governamentais” (BENTES, 1989, p. 96). Mais uma vez a agenda capitalista definia as relações econômicas e sociais locais. Vale ressaltar que desde a década de 60, as riquezas minerais da Amazônia já vinham sendo exploradas.

A nova política de desenvolvimento adotada pelo governo central, para a região, assimilou a estratégia de realocização do capital internacional orientada para a integração vertical da produção industrial, com vista ao pagamento de sua dívida externa. Algo visível já no II PND e seu símile regional, o II PDA, colocados em prática pela SUDAM, que traziam em seu bojo medidas específicas para o ramo extrativo mineral como saída para o crescimento acelerado da Amazônia. Isto é reafirmado no III PND (1980/85) que selou a concretização dos Grandes Projetos. Inicialmente, entretanto, entre os anos 1980-83, devido à estagnação econômica internacional e à recessão brasileira, os investimentos públicos sofreram forte contração, causando atraso no cronograma desses projetos.

Planejados e articulados, essencialmente, durante a segunda metade da década de 70 e efetivados na década de 80, os Grandes Projetos foram grandes empreendimentos de exploração de matérias-primas, implementados por complexos empresariais transnacionais e nacionais com avançada tecnologia e voltados para o mercado internacional. Na concepção de Becker (apud GUIMARÃES, 1995, p 157), grandes projetos são aqueles que

- 1) possuem uma escala gigante de construção, mobilização de capitais e mão-de-obra, 2) têm um caráter de enclave, implantando-se em áreas isoladas e separadas do meio social que o abriga, 3) possuem forte integração ao sistema produtivo em escala planetária, e 4) são encontrados núcleos urbanos espontâneos ao redor das vilas construídas para abrigar os trabalhadores diretamente a eles ligados.

Concentrados fundamentalmente no Pará, os Grandes Projetos se espalharam por todo o Estado. Em Oriximiná, na região do rio Trombetas, foi instalada a Mineração Rio do Norte (MRN) para explorar bauxita, matéria-prima do alumínio; em Barcarena, nas proximidades de Abaetetuba, se estabeleceu a Albrás (Alumínio Brasileiro S.A.) e a Alunorte (Projeto Alumina do Norte do Brasil S.A.) para produzirem alumina e alumínio primário; no rio Tocantins, no Município de Tucuruí, foi construída a usina hidroelétrica de Tucuruí para abastecer de energia, principalmente, a Albrás-Alunorte e a Alumar (Consórcio de Alumínio do Maranhão) e, a 200 km de Marabá, se instalou o Projeto Ferro Carajás para extrair minério de ferro, entre outros.

Para colocá-los em prática, o Governo brasileiro teve que adotar algumas medidas. Criou o Programa Grande Carajás (PGC)²⁰ numa área de 900 mil km², situada nos Estados do Pará, Tocantins (antes Goiás) e Maranhão (10,6% do território nacional), e ordenou todos esses projetos em três segmentos: o minero-metalúrgico que incluía os projetos Ferro Carajás, Albrás, Alunorte, Alumar e outros médios e pequenos; o agropecuário e florestal que envolvia o programa Carajás Agrícola para produzir soja, cana-de-açúcar, arroz, carvão vegetal e exportar carne de gado, mas que não foi totalmente efetivado e, o de infra-estrutura, montada pelo governo, com a construção da ferrovia, de quase 900 km, ligando Carajás ao porto de Itaqui, no Maranhão, a instalação do complexo de Alumínio da Albrás-Alunorte junto com o porto de Vila do Conde, em Barcarena e a edificação da gigantesca hidroelétrica de Tucuruí, entre outras obras (BENTES, 1989). Em função disso, o governo consolidou a Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) – ainda estatal – como grande articuladora do desenvolvimento regional²¹ e criou um sistema especial de financiamento envolvendo negociações de créditos com o sistema financeiro internacional e um sistema especial de isenções fiscais, além do aporte que passou a receber de fundos públicos (MONTEIRO, 1998).

Para levar a cabo essa tarefa, foi preciso estabelecer o controle sobre os milhões de hectares de terra que esses projetos tinham extraído de milhares de famílias, antes proprietárias das mesmas, o que fez acirrar ainda mais os já intensos conflitos por terra²². Criou-se, então, dois organismos estatais para tentar desarmar a violência rural que tinha se agravado. O GETAT (Grupo Executivo de Trabalho do Araguaia-Tocantins) e o GEBAM (Grupo Executivo do Baixo Amazonas), que ficaram subordinados ao Conselho de Segurança Nacional (CSN). No entanto, esses dois órgãos não passavam de mais um exemplo da intervenção militar e estatal em favor de empresas de grande capital. Assim, em 1987, por terem “fracassados” na solução dos problemas de redistribuição da terra, foram extintos. Em lugar deles, para tentar reestruturar o sistema de propriedade da terra, surgiu o Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA) que ganhou forte oposição das oligarquias agrárias que, reunidos na União Democrática Ruralista (UDR), montaram um forte *lobby* em defesa da propriedade privada, acabando por conseguirem introduzir mudanças significativas ao seu favor no PNRA, em prejuízo dos trabalhadores rurais e grupos indígenas (HALL, 1991).

²⁰ Instituído pelo Decreto-Lei nº 1.813, de 24/11/1980, incorporou a hidroelétrica de Tucuruí, ferro Carajás, alumínio de Barcarena (afetando parte do território de Abaetetuba) e bauxita de Trombetas.

²¹ Até 1995, a CVRD participava do controle acionário majoritariamente de todos estes projetos. Na Albrás com 49% das ações, MRN com 46% e no Projeto Ferro Carajás com 100% (GUIMARÃES, 1995, p.169).

²² Só a barragem de Tucuruí, submergiu mais de 243.000 há de terras onde viviam aproximadamente 4.500 mil famílias (CASTRO, apud MONTEIRO, 1998, p 69).

As análises de Loureiro (1989), Bentes (1989), Lima (1995) e Guimarães (1995), nos ajudam a compreender um amplo conjunto de características desses projetos, responsáveis pelas grandes transformações engendradas no espaço regional e social, em especial, no paraense. Eles reafirmaram a dominação do capital transnacional sobre a economia brasileira, tendo a Amazônia como fornecedora de matérias-primas na divisão internacional do trabalho, como também, a nível interno, de instrumento de geração/captação de divisas para o País. Os enormes recursos internos e externos mobilizados com o aval do Tesouro Nacional, a seu favor, significaram dinheiro, esforços, bens que deixaram de ser utilizados em prol dos habitantes do País, que poderiam ter sido usados em políticas sociais consistentes e duradouras para atender à população da Amazônia. Isso acarretou uma verdadeira transferência de recursos públicos para o setor privado ou, mais especificamente, para o capital. Com isso, apresentaram enormes níveis de acumulação, para os quais contribuíram esses recursos públicos (incentivos fiscais, tributários e financeiros) que receberam do Estado brasileiro, terminando por acrescer a dívida externa. Priorizaram o mercado externo com pouca ou nenhuma integração com as economias locais. Exigiram altas concentrações de terra e capital, afetando inúmeras populações que foram expulsas ou expropriadas de suas casas, em dezenas de Municípios. Por outro lado, atraíram enormes fluxos populacionais, levando milhares de pessoas a migrarem em busca de emprego, especialmente para as obras de construção civil, provocando acelerada e desordenada urbanização das cidades, vilas, Municípios e regiões onde se localizaram²³. Assumiram caráter de “enclaves” econômicos, gerando poucos benefícios às economias locais, cuja infra-estrutura criada exclusivamente para atendê-los, não considerou as sociedades locais, formando verdadeiras ilhas de prosperidade em meio à pobreza de seu entorno, aprofundando as disparidades sociais. Utilizaram tecnologias freqüentemente danosas ao meio ambiente, explorando predatoriamente os recursos naturais, com repercussões negativas ao equilíbrio ecológico: queima e derrubada da floresta para produzir carvão vegetal como redutor nas usinas²⁴;

²³ Entre os vários Municípios onde os impactos dos Grandes Projetos se fizeram sentir, podemos destacar: o Município de Marabá que passou de 8.342 habitantes em 1960, para 59.915 em 1980, 121.814 em 1991 e 196.468 em 2007; o Município de Tucuruí saltou de 61.140 em 1980, para 81.654 em 1991 e 89.264 em 2007; já o Município de Barcarena que possuía 20.021 habitantes em 1980, em 1991 passou para 45.946 habitantes e em 2007 para 84.560 (IBGE, Censo, 1991, 2007).

²⁴ O Programa Grande Carajás incentivou a instalação de 22 empresas sidero-metalúrgicas para a produzirem ferro-gusa, ferroligas e silício metálico, o que provocou um crescimento impressionante da produção de carvão vegetal proveniente, em grande parte (+/- 70%), do desmatamento florestal irregular (apud CNBB, **Campanha da Fraternidade 2007**). Só para abastecer quatro usinas de ferro gusa em operação em Marabá e Açailândia, em 1989, se destruiu aproximadamente um milhão de árvores (HALL, 1991)

eliminação de espécies vegetais e animais; prejuízos à saúde da população em virtude da fumaça; poluição dos rios, entre outras.

Administrados de forma centralizada pela União, com limitadíssima participação dos governos estaduais e municipais e, tendo seus controles gerenciais localizados fora da região, longe do alcance da população e dos governos locais, reduziram enormemente o Poder Local sobre o que consideravam importante para o seu desenvolvimento. Geraram baixa quantidade de trabalho, eliminando as expectativas de geração de renda formal. Exerceram dominação sobre as formas de organização econômica anteriores, existentes nas áreas em que se instalaram, desestruturando e desagregando as bases produtivas em que assentavam essas economias locais, ocasionando maior dependência destas dos repasses constitucionais e de impostos arrecadados destes projetos. A desestruturação sócio-econômica e ambiental provocou mudanças nos hábitos, costumes, maneira de usar o tempo, nos valores, fazendo com que houvesse certa perda de identidade cultural da população nativa. Concebendo o tempo, sua relação com a natureza e modo de produzir de forma diversa, o caboclo foi rotulado de “preguiçoso”, “atrasado”, “acomodado”, pois os princípios de racionalidade, modernidade e eficiência que guiaram esses projetos, não eram bem assimilados, uma vez que havia dificuldade para obedecer a horários e não se importavam em acumular bens – algo considerado como ignorância. Isso provocou a desvalorização dos conhecimentos acumulados historicamente pelos povos da floresta. Surge, então, a necessidade de “educá-los”, “discipliná-los”, isto é, moldá-los aos novos métodos de produção gerados fora de sua realidade, próprios da indústria capitalista, considerados os únicos “racionais”. Algo bem parecido com o que aconteceu com os camponeses no início da história do capitalismo, na Europa, como nos explica Eric Hobsbawm em *A Era das Revoluções*²⁵.

Porém, não podemos deixar obscurecer nossa visão apenas pelos resultados negativos que essas grandes transformações trouxeram em seu bojo para as populações da Amazônia. É evidente que os Grandes Projetos foram pensados fora da região, sem considerar, em nenhum momento, a população, seu modo de vida e a possibilidade de tomar parte em algo que afetaria profundamente suas vidas. Mesmo assim, é preciso considerar que o Estado do Pará passou por algumas mudanças visíveis. De acordo com Lima (1995), o Estado sofreu uma profunda reestruturação industrial. Deixou de ser uma economia assentada, sobretudo sobre os eixos primários e terciários e alavancou o setor secundário. Os incentivos fiscais na década de 70-80 impulsionaram as atividades produtivas, alterando o perfil econômico da região.

²⁵ HOBBSAWM, Eric, *A Era das Revoluções*: Europa, 1789-1848. 5. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

Paulatinamente, se viu a transferência hegemônica dos setores tradicionais para o extrativo mineral, que alcançou, nos anos 80, a incrível taxa acumulada de crescimento da ordem de 43.319,41%, a uma média de 65,88% aa., segundo Guimarães, com a entrada em operação dos Grandes Projetos (MRN, hidroelétrica de Tucuruí, Albrás e Ferro Carajás). Não há dúvida que eles deram grande contribuição para a formação do novo parque industrial paraense, apesar de se sobressair seus efeitos negativos. Guimarães (1995, p.179) ainda acrescenta que “de 1975 a 1989 o PIB do Pará registrou um incremento real acumulado da ordem de 174,48%, a uma média anual de 6,96%, bem acima dos índices nacionais no mesmo espaço de tempo, que foram de 72,54% e 3,07% aa. respectivamente”. Com as transformações na estrutura econômica do Estado, as exportações que até meados da década de 70 era marcada pela forte presença do extrativismo vegetal na receita do comércio exterior, ao longo da década de 80, os produtos de origem mineral assumiram a hegemonia na geração de divisas, ao lado da madeira. Isso fez com que a arrecadação do Estado dobrasse no período. Assim, o Pará passou a ter um papel importante dentro da política econômica nacional, especialmente no setor mineral, até hoje.

Com um rico subsolo, o Pará é um minerador em escala planetária, principalmente de ferro, bauxita, alumina e alumínio – e, logo, também de cobre e níquel. Tem a quarta maior hidroelétrica do mundo, a de Tucuruí, que o tornou o terceiro maior exportador de energia bruta do país. É o sexto maior exportador e o terceiro em saldo de divisas. De cada 10 dólares líquidos que o Brasil recebe por suas exportações, 1 dólar sai do Pará (PINTO, 2008, p.6).

Com a redemocratização em 1985 e a nova Constituição em 1988, alteraram-se os mecanismos de mediação entre os interesses dos diversos grupos no interior da sociedade, metamorfosearam-se as relações entre os Estados e a Federação, mas a racionalidade permaneceu a mesma em relação à Amazônia. A tecnoburocracia estatal que sucedeu a ditadura militar manteve o estreitamento das relações regionais com o capital internacional. Isso levou os setores da Sociedade Civil a se mobilizarem. A abertura democrática e as contradições do modelo de ocupação regional, fez crescer, ainda mais, os movimentos e organizações populares: sindicatos, entidades de defesa dos direitos humanos, partidos políticos que manifestaram repúdio aos efeitos deste modelo. Mas isso não apenas a nível geral. A nível local as resistências também se fizeram presentes ante aos impactos dos Grandes Projetos. No sul do Pará, na área do Projeto Carajás, coube, aos “militantes”, formados por milhares de migrantes humilhados, desenraizados e revoltados levantarem o sindicalismo em cada Município, inicialmente em associações independentes por falta de confiança nos antigos dirigentes “pelegos”; depois, em Sindicatos de Trabalhadores Rurais a

resistirem à violência do latifúndio, à repressão policial e ao descaso governamental com o apoio, principalmente, da Comissão Pastoral da Terra (CPT)²⁶. Em Tucuruí, formou-se o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB) que lutam, até hoje, por indenização justa de suas terras e benfeitorias que foram submergidas pela hidroelétrica de Tucuruí, assim como em Barcarena, a ADEBAR (Associação dos Desapropriados de Barcarena), que resistem ao mesmo processo de expropriação realizado pela Albrás-Alunorte, sempre com o apoio direto ou indireto, principalmente, da Igreja Católica.

E Abaetetuba, ficou imune aos impactos dos Grandes Projetos? Como o Município se localiza nessa trama?

1.5 - O Projeto Albrás-Alunorte: impactos nos Município de Barcarena e Abaetetuba

Os dois choques nos preços do petróleo (1973 e 1979) se constituíram num duro golpe para a indústria de alumínio japonesa que teve que passar por uma drástica reestruturação, por ser totalmente dependente dessa fonte de energia e das termoelétricas. Como saída, os japoneses buscaram redistribuir sua capacidade produtiva, com a implantação de mega-projetos, em países periféricos que tivessem energia e mão-de-obra baratas, matéria-prima em abundância, subsídios e incentivos fiscais. Estava em curso o amplo processo de mundialização do capital, com reestruturação econômica e realocação espacial da indústria capitalista (CANO, 1999). Como o Brasil, nesse contexto, precisava gerar divisas em função do crescimento da dívida externa e asfixia de sua capacidade de investimentos, e a Amazônia tinha as condições que o capital transnacional necessitava, o governo brasileiro estabeleceu, então, acordo com as empresas japonesas para implantação do Complexo de Alumínio na Amazônia. Cria-se a Albrás-Alunorte, uma associação da Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) com a Nippon Amazon Aluminium Company (NAAC), um consórcio de empresas japonesas. O local escolhido para o projeto foi o Município de Barcarena, que fica a aproximadamente 50 km da capital do Estado do Pará e a 50 km da cidade de Abaetetuba, pelas várias facilidades, entre as quais, acesso a Belém, centro mais desenvolvido da região, acesso direto ao oceano Atlântico e maior proximidade da hidroelétrica de Tucuruí. Para isso, exigiu uma série de condições: subordinação da produção do metal às necessidades da indústria japonesa, a construção da Vila dos Cabanos, um núcleo urbano para abrigar os trabalhadores diretos e indiretos, o porto de Vila do Conde para escoamento da produção, edificação da onerosa usina hidroelétrica de Tucuruí para suprir de energia subsidiada o projeto e estradas para acesso direto à capital e a outros Municípios. O governo assumiu

²⁶ Para um estudo mais detalhado, ver HÉBETTE, Jean, **Cruzando a Fronteira: 30 anos de estudo do camponato na Amazônia**, 2004, vol. 2, p.191 a 211.

formalmente esse ônus, lançando mão de recursos públicos e empréstimos externos para a viabilização da infra-estrutura necessária ao seu funcionamento.

Projeto Albrás-Alunorte



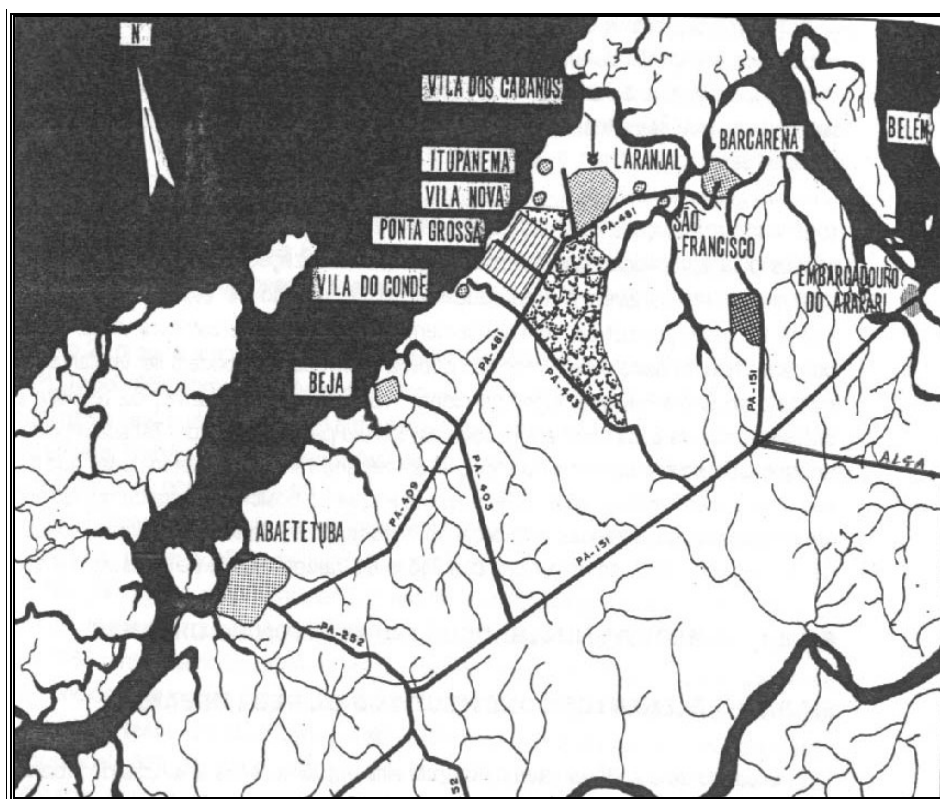
Fonte: Google Earth, em 13/01/2009

Pensado e coordenado de forma centralizada pelo governo federal, junto com as empresas japonesas, a execução do Complexo Industrial foi feita sem a participação direta do governo do Estado e muito menos das duas prefeituras afetadas: Barcarena e Abaetetuba e sua população. Alegava-se incapacidade administrativa e endividamento das duas esferas. Criaram-se, então, duas companhias responsáveis pelas obras do complexo: uma federal, a Companhia de Desenvolvimento de Barcarena (CODEBAR) para administrar e executar as obras e serviços de urbanização, e uma estadual, a Companhia de Desenvolvimento Industrial do Pará (CDI-PA) para efetivar a política de industrialização.

As obras de implantação que se iniciaram em 1979, sediadas a 7 km da cidade de Barcarena, e se estenderam por toda a década de 80, provocaram enormes impactos sócio-econômicos locais, não apenas no Município sede, como também em Abaetetuba. As transformações vivenciadas desencadearam grandes mudanças nas relações de trabalho, na estrutura produtiva, nas relações sociais, na dinâmica populacional e nas condições de vida

das populações residentes nas áreas atingidas que passaram a ser vista apenas como intrusas, entraves, obstáculos a serem removidos para a instalação do complexo industrial. As pesquisas de Maia; Moura (1994) e Tourinho (Coord.), (1991) nos dão uma dimensão desses impactos.

Áreas de Influências do Projeto Albrás-Alunorte



Fonte: Tourinho (Coord.), 1991.

As cidades de Abaetetuba e Barcarena, até o início da década de 70, eram centros urbanos ribeirinhos de médio e pequeno porte, típicos da região amazônica, cujas economias estavam centradas na exportação de produtos primários (agrícolas e extrativistas) e industriais (aguardente e a cerâmica) que eram transportados para Belém por intermédio do comércio local, essencialmente varejista. Por sua posição estratégica às margens do rio Maratauíra, afluente do Tocantins, Abaetetuba assumiu posição de centro microrregional, enquanto Barcarena, às margens do rio Mucuruça, a tarefa de centro local. Nessa época, o quadro econômico era pouco animador devido à decadência da produção da aguardente, desaquecimento da indústria naval, pouca competitividade da produção oleira em virtude do redirecionamento do eixo do transporte regional dos rios para as rodovias e as dificuldades de

escoamento da produção pelos pequenos produtores. No entanto, a maioria da população dos dois Municípios ainda vivia no meio rural, em pequenos sítios praticando a agricultura, o extrativismo, a caça, a pesca e a criação doméstica.

Com a implementação do Projeto Albrás-Alunorte, altera-se a dinâmica populacional e a distribuição espacial da população de forma profunda e acelerada. A grande expectativa de emprego que ele criou, aliado ao agravamento da situação econômica que se processava, provocou migração intensa de trabalhadores rurais em busca de emprego e de melhores condições de vida. O empresariado de Barcarena e Abaetetuba, atraídos pelo crescimento imanente do mercado, investiram na instalação de casas comerciais atacadistas e varejistas. A intensa migração provocou forte crescimento demográfico e explosão urbana em Barcarena e em Abaetetuba, maior Município, mais dinâmico em termos econômicos, e possuidor de razoável infra-estrutura: água, energia, unidades de saúde, escolas, mercado e etc., mas sem condições de suportar ampliações tão substantivas. Para elas se dirigiram um contingente enorme de pessoas vindas não só do meio rural, como também de outras cidades, regiões e até países. Ambas passaram a concentrar os núcleos populacionais de apoio às obras, desempenhando, inicialmente, o papel de cidades-dormitórios, sobretudo Abaetetuba, pelas pequenas melhorias urbanas que dispunha. As conseqüências logo se fizeram sentir: crescimento explosivo das cidades com surgimento da especulação imobiliária; aumento acelerado das periferias urbanas em áreas alagadas ou alagáveis desprovidas de mínimas condições de saneamento básico e serviços, e dificuldades de acesso intra-urbano agravadas pela precariedade ou inexistência de transportes coletivos (TOURINHO (Coord.), 1991).

Em pouco tempo o Município de Barcarena que tinha uma população de 20.021 habitantes em 1980, passou para 45.946 em 1991, com uma taxa de crescimento anual na ordem de 7,84%, superando em muito o decênio anterior. Enquanto o incremento rural ficava em 5,62%, o urbano saltou para 11,24%, ainda maior que o da década 70-80. Por sua vez, o Município de Abaetetuba que já vinha apresentando crescimento acelerado desde a década anterior em virtude do declínio econômico que se processava na zona rural e da abertura das rodovias, passou de 74.545 habitantes em 1980, para 99.989 em 1991, representando uma taxa de crescimento anual de 2,71%, ficando o incremento rural em 0,62 e o urbano em 4,75, um pouco menores que do decênio anterior, mas não menos impactantes. Entre os anos de 1991 e 2000 essas taxas de crescimento foram diminuindo, em virtude da conclusão do projeto, mas isso não significou condições sociais melhores para os dois Municípios (ver quadro abaixo).

Município	População				Taxa de crescimento anual (%)		
	1970	1980	1991	2000	1970/1980	1980/1991	1991/2000
Barcarena	17.498	20.021	45.946	63.259	1,36	7,84	3,62
<i>Rural</i>	86,3%	66,5%	52,9%	56,1%	-1,25	5,62	4,29
<i>Urbana</i>	13,7%	33,5%	47,1%	43,9%	10,87	11,24	---

Fonte: Dados do IBGE, referentes aos anos 1970/1980/1991/2000.

Município	População				Taxa de crescimento anual (%)		
	1970	1980	1991	2000	1970/1980	1980/1991	1991/2000
Abaetetuba	57.520	74.545	99.989	119.072	2,63	2,71	1,97
<i>Rural</i>	65,8%	54,6%	43,6%	40,58	0,73	0,62	1,25
<i>Urbana</i>	34,2%	45,4%	56,4%	59,42%	5,58	4,75	2,57

Fonte: Dados do IBGE, referentes aos anos 1970/1980/1991/2000.

Por esses dados podemos verificar o inchaço populacional que o complexo industrial causou nas duas cidades, sem que os poderes públicos locais e estadual pudessem suprir as necessidades básicas da população, tão veloz o processo de urbanização. Em apenas uma década Abaetetuba se tornou eminentemente urbana (56,4%). Barcarena, mesmo com o aumento vertiginoso de sua população (11,24%) só não atingiu esse estágio, devido ao processo de expropriação a que foram submetidas centenas de famílias, empurradas para outros núcleos urbanos ou para assentamentos rurais. Os investimentos realizados pelo complexo nessas duas tradicionais cidades, nas melhorias das vias urbanas, abastecimento de água, fornecimento de energia elétrica, instalação de unidades de saúde, escolas, mercados e etc, foram irrisórios e insuficientes para atender a enorme demanda, sem falar da agravante defasagem que esses serviços já possuíam em relação a seu atendimento à população²⁷. Na verdade houve pouca preocupação com a melhoria das condições de vida das populações pré-existent.

Em Abaetetuba ocorreu um agravamento do problema fundiário urbano. A retenção de lotes urbanos com fins especulativos e a escassez de terras públicas bem localizadas, em termos de acessibilidade e serviços de infraestrutura na sede municipal, fez com que, diante das pressões demográficas, a construção de casas para aluguel, se tornasse um grande negócio para aqueles que dispuseram de recursos para investir. Por outro lado, a valorização sofrida pelos lotes e imóveis mais bem localizados, acabou induzindo os moradores de mais baixa renda a venderem suas habitações e se deslocarem para as áreas periféricas. Esse processo se intensificou a partir de 1984, quando a população de baixa renda, começou a invadir as terras alagadas ou alagáveis e terras desocupadas nas periferias urbanas [**gerando conflitos**] como forma de equacionar o problema habitacional (TOURINHO (Coord.), 1991, p. 246, grifo nosso)

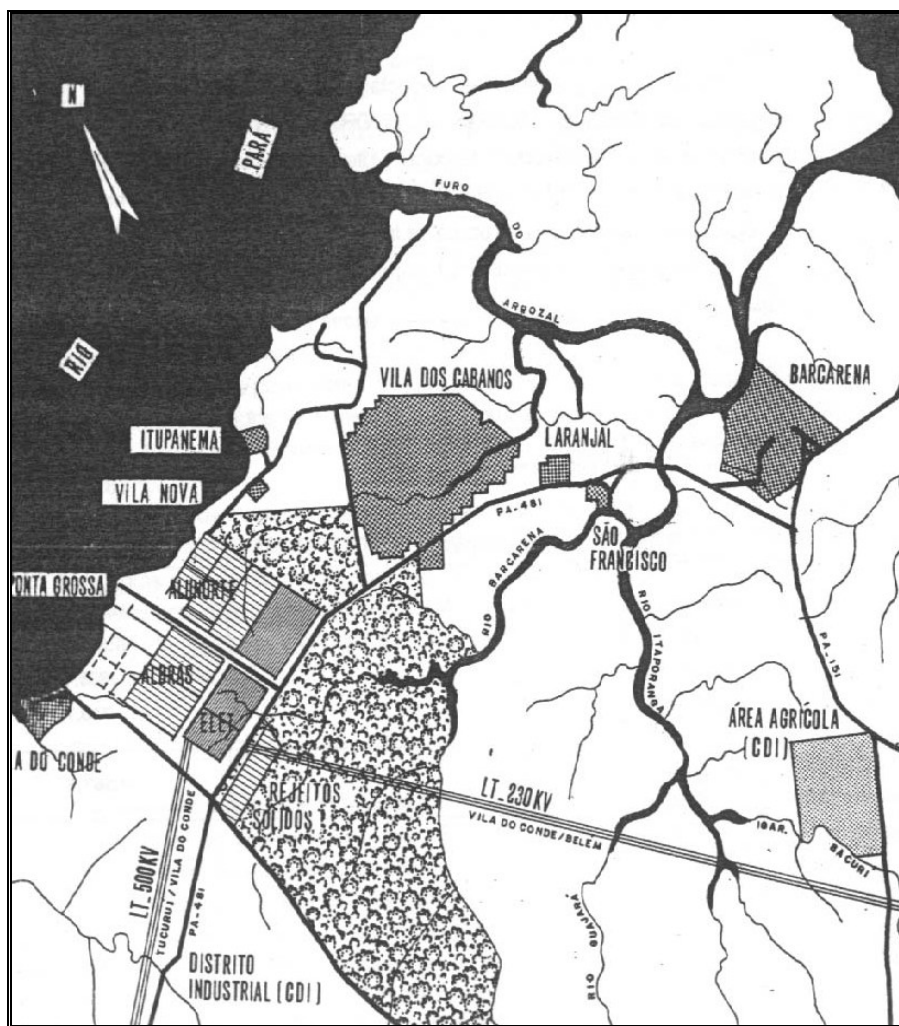
²⁷ Os recursos destinados às obras de apoio aos núcleos urbanos tradicionais representaram menos de 6% do montante aplicado pelo Programa de Apoio ao Complexo Industrial de Barcarena no período de 1979-1987 (TOURINHO, 1991).

Em Barcarena, não ocorreu o mesmo problema fundiário porque houve a construção do núcleo urbano, Vila dos Cabanos, para abrigar os trabalhadores da Albrás-Alunorte e ainda as exigências impostas pela CODEBAR (Companhia de Desenvolvimento de Barcarena), órgão federal, de padrões para edificação de casas. Entretanto, as desapropriações realizadas foram bastante nocivas para as inúmeras famílias do Município, sede do complexo.

Realizadas de forma rápida, arbitrária e autoritária pela CODEBAR e CDI-PA, numa área de mais de 40.000 hectares reservadas ao Projeto, as desapropriações desestruturaram as condições de produção e reprodução da população local²⁸. Mais de 500 famílias caboclas e ribeirinhas, moradoras naturais do lugar, que viviam da agricultura de subsistência, do extrativismo vegetal e da pesca, em sítios de até 20 hectares próximos aos rios, furos e igarapés, cuja posse da terra, fonte de vida e trabalho, se fazia coletiva, tiveram que se deslocar de forma forçada para outras áreas definidas pelas duas companhias: Colônia Agrícola de Bacuri, Vila Nova e Laranjal. Nesses novos espaços destinados ao assentamento, as famílias não contaram mais com as mesmas condições que possuíam anteriormente. Os lotes eram pequenos (9x30, 15x30 ou 10x60) e insuficientes para plantar; a infra-estrutura era precária ou inexistente; não contavam com assistência governamental, além das irrisórias indenizações pagas que não garantiram as mesmas condições de sobrevivência anterior. Isso fez com que muitas famílias migrassem. A maioria preferiu a sede do Município na esperança de conseguir emprego e melhorar de vida, algumas preferiram buscar outros espaços no mesmo Município ou migraram para outros. Os que permaneceram nos assentamentos passaram a ter enormes dificuldades para sobreviver, tendo que se organizar para reivindicar o cumprimento de promessas ou melhorias em suas condições de vida. Sem acesso à terra, a grande maioria teve que se submeter ao processo de proletarização e disciplinamento imposto pelo capital que transformou os antigos agricultores produtores em consumidores assalariados, empurrando-os para as periferias urbanas sem infra-estrutura e obrigando-os a comprar quase tudo o que antes produziam, transformando completamente suas relações de trabalho, produção e sua cultura (MAIA; MOURA, 1994).

²⁸ Para uma visão mais detalhada dos impactos das desapropriações no modo de vida, produção e reprodução das famílias rurais, ribeirinhas do Município ver: MAIA; MOURA, 1994; TEIXEIRA; OLIVEIRA, 1994 e TOURINHO (Coord.), 1991.

Área de maior impacto do Projeto Albrás-Alunorte



Fonte: Tourinho (Coord.), 1991

Isso contrastava com o novo núcleo urbano, Vila dos Cabanos, construído e mantido com recursos públicos para abrigar os trabalhadores do complexo industrial, uma exigência do Projeto, que dispunha de energia elétrica, esgoto, abastecimento de água, escolas, transporte e habitação digna. Uma ilha de prosperidade em meio à pobreza de Barcarena e também Abaetetuba que sofriam com a falta de saneamento básico e outras condições dignas de vida. Por seu turno, a construção do Porto Vila do Conde, no antigo e pequeno povoado de lavradores e pescadores Vila do Conde, desencadeou também urbanização desordenada, proliferação de bares, boates, motéis e acelerada prostituição que se espalhou pela área de influência das empresas. Além disso, o contato com o mundo globalizado, via complexo portuário, trouxe para os dois Municípios o problema do tráfico de drogas, que se expandiu, principalmente, em Abaetetuba, nos anos 90, com a entrada, pelo rio Amazonas, das drogas da Colômbia.

Para tentar amenizar os impactos do “enclave” e suas repercussões sócio-políticas no seio da sociedade local, a Albrás-Alunorte criou e desenvolveu sua Política Social, um conjunto de programas que visavam dar apoio sócio-econômico (financiamento, assistência, crédito, treinamentos), esportivo e cultural às populações remanejadas para os assentamentos, aos moradores do novo núcleo urbano Vila dos Cabanos, a várias organizações comunitárias espalhadas pelas áreas atingidas e educação complementar. Procurando suprir o vácuo deixado pela ausência ou insuficiente atuação dos poderes públicos, esses programas agruparam-se em torno das necessidades do Complexo Industrial, das pressões dos trabalhadores e das pressões da população em geral. Teixeira e Oliveira (1994, p. 272) nos explicam que eles tinham quatro preocupações básicas: atender as necessidades da força de trabalho da empresa, procurando fixá-la no núcleo urbano; estabelecer uma relação com os centros comunitários e suas lideranças na perspectiva de neutralizar os focos de conflito e gerar contraponto aos movimentos populares que se formavam em Barcarena; criar sistematicamente determinados serviços, a nível local, para atender a demanda da empresa e seus trabalhadores e manter a imagem de uma empresa moderna, colaboradora e prestadora de serviços à comunidade. A maioria dos programas articulava o processo educativo à necessidade de preparação para o trabalho ou atividade autônoma. Desses, sete de educação complementar, centravam-se no interesse de melhorar a qualidade da mão-de-obra doméstica para servir à Vila. Além disso, procuraram estimular, paralelamente ao currículo formal, disciplinas práticas nas escolas.

Isso permite, que a Albrás detenha um elevado controle do mercado e do processo de trabalho, da organização da população, da vida social e cultural das comunidades, e difunda, no plano ideológico, uma imagem de instituição benfeitora, o que dificulta, sobremaneira, o desenvolvimento de críticas e de ações contrapostas, por parte das populações envolvidas direta ou indiretamente nos programas sociais da empresa (TOURINHO (Coord.), 1991, p. 109).

A despeito disso, muitos conflitos se desencadearam entre os centros comunitários e a Albrás-Alunorte, como também, entre os próprios membros dos centros comunitários pela introdução de relações mercantis capitalistas entre eles, quebrando e alterando a identidade comunitária de ajuda mútua, antes existente. A interferência da Albrás-Alunorte, através de sua política social, acaba imprimindo uma lógica mercantil às relações comunitárias.

A intensa urbanização decorrente da grande migração e o processo de expropriação a que foram submetidas as famílias de trabalhadores rurais, também tiveram repercussões na estrutura produtiva dos dois Municípios. Segundo as análises de Tourinho, houve queda vertiginosa na quantidade de produtos agrícolas importantes para o consumo alimentar da

maioria dos habitantes da região, com “veloz substituição de lavouras temporárias e permanentes de base produtiva familiar, por lavouras permanentes empresariais e por pecuária de ocupação extensiva...” e “brutal incremento de atividades extrativas predatórias como o palmito e, sobretudo, a madeira” (p.129).

Mesmo que as obras do Complexo Industrial, por outro lado, tenham contribuído, junto com a urbanização para impulsionar a indústria oleiro-cerâmica, como já vimos, e ainda dinamizar o setor de comércio e serviços, os resultados em termos de emprego e renda foram pífios (veja dados a seguir). Atraídos pelas vantagens que o projeto oferecia como assistência médico-odontológica, auxílio educação, auxílio alimentação, transporte, fornecimento de uniformes, seguro de vida, habitação subsidiada, além dos salários – viáveis em função do volume de subsídios e incentivos obtidos do governo brasileiro – muitos camponeses e mesmo trabalhadores urbanos deixaram seus antigos meios de sobrevivência e rumaram para o Complexo Industrial. No entanto, a preferência por trabalhadores jovens, qualificados e com melhor nível educacional, frustrou o sonho de muitos, que sequer tinham qualificação e muito pouca instrução, para as exigências de uma empresa que utilizava e utiliza tecnologias avançadas de produção e métodos modernos de gestão, organização e controle de trabalho. À maioria restou empregos formais de menor exigência e remuneração na construção civil; Aos temporários o setor terciário e o mercado informal: biscateiros, feirantes, vendedores ambulantes e etc. Para muitas famílias, sobrou, apenas, a cata do lixo, a mendicância ou a prostituição, precarizando suas condições de vida. Parte relevante dos postos de trabalho foi ocupado por poucas pessoas de fora dos dois Municípios, com boa qualificação e nível alto de instrução. Do volume total de empregos criados entre 1979-1989, seja pelos investimentos federais, seja pela própria Albrás, chegaram a 21.857 empregos, sendo que 14.480 constituíram-se em empregos temporários. Dos previstos 4.613 empregos só nas obras de infra-estrutura do Complexo em Barcarena entre 1979-1987, 3.638 eram diretos e 975 indiretos. Porém, essa previsão foi refeita posteriormente, estabelecendo apenas 2.727 empregos diretos²⁹. E a maioria destes, eram em atividades de baixa remuneração. De modo geral, o volume de empregos gerados ficou muito aquém das previsões que o Projeto fazia. À medida que as obras iam ficando prontas e o Complexo utilizando-se de avançada tecnologia, menos empregos ele foi gerando, provocando um aumento considerável no número de desempregados nos dois Municípios, desestruturando assim a vida da população, antes dependente apenas da terra.

²⁹ Para mais detalhes ver: TOURINHO (Coord.), 1991, p. 172-200).

As repercussões em termos de arrecadação tributária se fizeram de forma diferenciada nos dois Municípios. Em Barcarena, houve um aumento considerável das receitas de impostos (IPTU, ISS e outras taxas) do Município, com saltos até 1986, quando as obras começaram a diminuir. A renda média *per capita* que em 1980 era de US\$ 4,50/habitantes, passou, em 1987, para US\$ 10,58/habitantes. Já em Abaetetuba, o impacto foi bem menor, restringindo-se ao final dos anos 70, quando a cidade recebeu um grande número de pessoas vinculadas as obras (cidade dormitório). A *per capita* que no início de 1980 era de US\$ 0,40/habitante, caiu na metade dos anos 80, para US\$ 0,32/habitante. Hoje, Barcarena tem o segundo maior PIB do Estado, é o segundo em *per capita* (46.851/habitantes) e é o município mais industrializado, enquanto Abaetetuba se encontra na décima nona colocação em relação ao PIB estadual, na nonagésima sexta colocação em *per capita* (2.410/habitantes) e sem uma base econômica de sustentação (SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E FINANÇAS, 2008).

Como podemos perceber para Abaetetuba a implantação do Projeto Albrás-Alunorte significou muito mais prejuízos que benefícios, agravando em muito o desordenado processo de crescimento populacional e urbanização, desestruturando e fragmentando sobremaneira sua economia, com precarização do nível de emprego e renda e impelindo o caos social. O tão sonhado desenvolvimento urbano-industrial mostrou-se ilusório, pois, ao contrário do que se pensava, elevou o grau de empobrecimento e marginalização a que foi submetida a população, além de acarretar degradação ambiental. Os efeitos da construção da hidroelétrica de Tucuruí e do complexo Albrás-Alunorte, logo se fizeram sentir no estuário dos rios do Município. A hidroelétrica, por exemplo, interrompeu o ciclo reprodutivo dos peixes: a migração rio acima dos peixes adultos em reprodução e rio abaixo dos alevinos foi impedida, diminuindo muito os mananciais piscosos. O complexo Industrial, por despejar os poluentes sem nenhum cuidado nos rios, alterou a qualidade da água, prejudicando a ictiofauna e trazendo sérios prejuízos à saúde das populações ribeirinhas (REIS, 2003 apud PLANTENBERG, 1994; FURTADO, 1997; SILVA e MARÍN, 1999).

O último decênio do século XX foi dramático para Abaetetuba e sua população, cujos efeitos se fazem sentir até hoje. Com o fim de suas tradicionais indústrias e sem uma atividade econômica básica que desse sustentação ao Município, diversificou-se a forma de sobrevivência. No meio rural, voltou-se à exploração do extrativismo vegetal, aproveitando os recursos naturais, com o cultivo e a exploração racional do açaí que se transformou em importante fonte de renda e trabalho, junto com o palmito. No meio urbano, o incremento populacional que fez a cidade crescer em mais de 14 bairros, restou como alternativa o

desemprego, subemprego, biscates, ser mototaxistas, taxiclistas ou outras atividades econômicas, muitas delas, à margem da legalidade como o contrabando que se fez força motriz econômica do Município, junto com o tráfico de drogas. Abaetetuba se tornou ponto de referência para a passagem e escoamento da cocaína produzida na Colômbia. De acordo com Pinto (2008, p. 6) Abaetetuba se tornou “[...] a Calli da Amazônia, por ser um ponto de referência importante na rota do tráfico de drogas, inclusive internacional”.

Rota do tráfico de drogas



Fonte: O Liberal, 08/06/2008

O colapso econômico fez a população de Abaetetuba lutar pela sobrevivência por quaisquer meios, lícitos ou ilícitos, que não os fizesse sucumbir. Ao mesmo tempo, as precárias ou inexistentes condições de sobrevivência humana nos bairros periféricos: água, esgoto, energia, escolas, postos de saúde, telefone e outras, juntamente com a corrupção, o desvio de verbas públicas, o clientelismo, fez explodir a violência urbana de todo tipo e desencadear, em bairros inteiros, doenças como a cólera, hepatite e meningite (COSTA, 2003a). Por outro lado, essas mesmas condições de abandono, fizeram a população se organizar e a fundar comunidades, associações de bairro, de moradores com o apoio da Igreja Católica, para exigir melhorias em suas condições de vida e transparência da administração pública. Talvez isso tenha contribuído para a busca de outra forma de gestão municipal, diferente das anteriores, com a eleição do ex-Prefeito.

Hoje, tendo o comércio à frente, dinamizado pelo setor primário, Abaetetuba luta para reconstruir as bases produtivas do Município de modo a dar melhores condições de vida a sua população. No entanto, não há como fazer isso, sem que se repense a gestão do Poder Local,

fundamental para dar outro rumo ao Abaetetuba, de modo a não privilegiar o capital em detrimento das condições sócio-ambientais, algo que não depende só do Município, mas de políticas públicas pensadas para a Amazônia com a participação efetiva de sua população.

1.6 - Os novos rumos da Amazônia

A década de 90 foi marcada pelas graves consequências das políticas públicas centralizadoras e autoritárias pensadas para a Amazônia, do planejamento regional executado de forma medíocre, da desastrosa política oficial de estímulo ao gado, a extração madeireira e mineral sem considerar os impactos que isso acarretaria sobre a população e a ecologia. Temos assim a expansão do latifúndio³⁰, das fazendas de gado³¹, a devastação indiscriminada da floresta³², o aumento absurdo dos conflitos, violência e morte no campo³³, o ressurgimento do trabalho escravo, tendo o antigo sistema de aviamento como seu componente e etc. É o período também em que o Brasil adotou firmemente o receituário neoliberal – como ideologia da globalização do capital – com ênfase nas privatizações, no Estado mínimo, no mercado como saída para a crise vivida pelo modelo fordista de produção. O capital aprofundava o processo de reestruturação produtiva. A reforma do Estado centralizou-se na desregulamentação: fim das garantias trabalhistas, de estabilidade, de produtividade; na desconcentração: delegação de responsabilidades para Estados e Municípios e, privatização: transferência dos fundos públicos para a iniciativa privada, abrindo mão de setores estratégicos como energia, petróleo, telecomunicações e minérios. Era o Estado brasileiro assumindo as características de um Estado desertor³⁴. Com isso, o governo federal encerrou de vez o ciclo do capital estatal e consolidou nova fase do capital privado com a privatização de vários setores da economia brasileira, em especial, da Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) que tinha um papel de destaque, principalmente, no Pará onde se concentraram a maioria dos Grandes Projetos.

³⁰ “Na Amazônia, os imóveis com área de 2 mil a 100 mil hectares, representam 49,5% dos imóveis do Brasil com estas dimensões e os com área superior a 10 mil hectares correspondem a 70,7%. Trata-se de uma impressionante concentração fundiária” (apud CNBB, **Campanha da Fraternidade 2007**, p. 32).

³¹ Somente entre 1990 e 2003, o rebanho bovino cresceu 140%, a uma taxa média anual de 6,9% (apud CNBB, **Campanha da Fraternidade 2007**)

³² O ritmo de desmatamento passou de 13.300 Km² por ano, na década de 80, para 27.200 km² em 2004, 266.000 km² em 2005, chegando em 2008 a 725.000 km², ultrapassando a área desmatada em 17% da cobertura original da região. A madeira retirada da região é 80% ilegal, ou seja, cortada sem licença ambiental (apud CNBB, **Campanha da Fraternidade 2007** e **Veja** 26/03/2008, In: <http://veja.abril.com.br/260308>).

³³ Segundo dados da Comissão Pastoral da Terra (CPT) entre 1985 e 2005, só na Amazônia, foram assassinados, quase sempre impunemente, 933 pessoas entre índios, camponeses, trabalhadores rurais entre outros, em conflitos de terra (apud CNBB, **Campanha da Fraternidade 2007**).

³⁴ Para Aguilar (2000), Estado desertor é aquele que abandona e renuncia as suas funções em áreas sociais básicas, concedendo ou se omitindo no cumprimento de seus deveres que são impostos pela prática do exercício da vida democrática. Para uma compreensão mais profunda do conceito ver: AGUILAR, Luis Enrique. **O Estado Desertor**: Brasil-Argentina nos anos de 1982-1992, 2000.

Ao mesmo tempo, começava a pressão ecológica mundial. As preocupações com o aquecimento global, com a destruição da camada de ozônio, o desaparecimento de espécies animais e vegetais fizeram com que inúmeros organismos nacionais e internacionais (alguns, antes, financiadores de políticas predatórias), na esteira do processo de globalização e inovação tecnológica, comessem a pressionar o governo brasileiro no sentido de frear a destruição da floresta com o desmatamento, as queimadas, a extração ilegal de madeira, a poluição dos rios, a violência contra as populações tradicionais (índios, caboclos, ribeirinhos, camponeses, seringueiros e etc). O velho paradigma passava a ser questionado. O governo brasileiro, então, desacelerou e até bloqueou alguns programas de ajuda financeira a projetos na Amazônia. Criou o IBAMA (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Renováveis) que passou a ser responsável pelo monitoramento, controle e impactos ambientais, e começou a exigir o cumprimento mais rigoroso da legislação ambiental, punindo operações ilegais de retirada de madeira da floresta. Criou também, mais tarde, o SIVAM (Sistema de Vigilância da Amazônia), um projeto eminentemente militar em sua origem e concepção, mas que foi apresentado como ferramenta científica em prol da proteção da Amazônia cujo objetivo (geopolítico) era a proteção das fronteiras, da cobiça internacional, dos narcotraficantes e da pilhagem de seus recursos genéticos. Esse projeto de 1,4 bilhão de dólares (valores de 2002) permitiria ao governo acompanhar, monitorar via satélite, os desmatamentos, a poluição dos rios, a evolução das atividades produtivas, as mudanças climáticas, entre outras³⁵. A consciência ambientalista começava a fazer parte de um novo cenário na Amazônia.

O debate ambiental passava a exigir mudança nos discursos e nas práticas sobre o meio ambiente. A sociedade civil começava a se mobilizar através de suas organizações e de movimentos sociais, dando início à luta por alteração na forma de relação entre sociedade e natureza, o que fez emergir a revalorização do conhecimento e das relações locais, embora sem ainda uma consistência teórica e prática profundas. Mas que a longo prazo poderá ser impulsionada, potencializada na configuração do Poder Local democratizado, campo em que a ação sócio-organizativa da sociedade civil adquire densidade, possibilidades de criação de novas relações sociais, de poder, de ressignificação do desenvolvimento local. Noutro nível, o debate sobre a biodiversidade passou a se dirigir ao acesso às informações genéticas, ao seu controle e a biotecnologia de produtos. E a Amazônia ganhava novamente destaque por sua riqueza, agora, a biodiversidade. O que poderá significar uma nova estratégia de ocupação da

³⁵ Para maior detalhamento ver PINTO, Lúcio Flávio. **Internacionalização da Amazônia**, 2002.

região. A pirataria já desponta, nos dando sinais do saque a que suas riquezas poderão ser submetidas.

Buarque (1994) afirma que estamos vivendo um período de transição para um novo paradigma que ele chamou de tecnológico que vai alterar a relação com as antigas fronteiras de recursos como a Amazônia. Este novo paradigma, baseado na informática, microeletrônica, biotecnologia e em novos materiais, exigirá pouco consumo de matérias-primas. A informação e o conhecimento serão o centro do processo produtivo e das empresas que concentrarão grandes núcleos de pesquisa, mobilizarão milhares de pesquisadores, reduzindo assim, o interesse do capital pelos recursos das fronteiras, ou seja, os países centrais dependerão cada vez menos dos países periféricos para fornecimento de matérias-primas e bens intermediários. Nele, o desenvolvimento de novos materiais, com alto valor agregado, tenderá a quebrar o ciclo da produção em larga escala com tecnologias predatórias, incluir a difusão de tecnologias regenerativas, fomentar a indústria do lazer e a produção, transformação e comercialização de informação e conhecimento. Neste novo paradigma, valorizar-se-á a diversidade, a flexibilidade do processo produtivo, a criatividade, a riqueza cultural e ecológica. E a Amazônia, por possuir a maior biodiversidade do planeta e os mais complexos e diversificados mosaicos sócio-culturais, poderá obter uma posição relevante nestas transformações. Sua enorme biodiversidade e maior banco de informações genéticas – suporte para novos conhecimentos – poderá transformá-la de fronteira de recursos naturais em fronteira do conhecimento da diversidade biótica e sócio-cultural, reforçando a necessidade e o interesse do capital pela região, dando a ela a capacidade de se posicionar com vantagem no novo paradigma.

Porém, para que isso aconteça, será necessário que os atores regionais e suas instituições, junto com as populações locais, procurem alterar não só as estratégias de desenvolvimento regional, como obtenham competência e habilidade para aproveitar essas potencialidades. A Amazônia deveria ser utilizada produtivamente, em primeiro lugar, em função dos amazônidas. Aproveitar as vantagens abertas pelo novo paradigma, para avançar nas pesquisas e no disciplinamento ao acesso ao seu banco genético. Ele poderá ser sua fonte de poder político e econômico, mas isso dependerá, fundamentalmente, de um esforço concentrado e decidido de investimentos na educação, no desenvolvimento científico e tecnológico da região. Pois a mudança das circunstâncias requer também a transformação dos próprios sujeitos. O que não dependerá somente dos poderes públicos municipais e estaduais. Mas de uma nova política pública pensada e decidida, em conjunto, para a Amazônia, revertendo a visão que o Estado nacional tem dela como almoxarifado do País

A única forma da Amazônia deter parte do conhecimento acumulado da sua biodiversidade e traduzir este conhecimento em processos de utilização econômica reside no desenvolvimento endógeno de capacitação científica e tecnológica e na formação de recursos humanos regionais; que seja capaz de alcançar toda a cadeia do processo de conhecimento, que vai da educação básica à pesquisa fundamental e que articula o saber coletivo do universo sócio-cultural diversificado com as formas mais avançadas de sistematização do conhecimento científico (BUARQUE, 1994, p. 42).

Em segundo lugar, será preciso reorientar os instrumentos de desenvolvimento regional no sentido de reciclagem e atualização tecnológica de ramos e setores tradicionais em busca do desenvolvimento auto-sustentável e aproveitamento local da diversidade biótica e sócio-cultural. Além disso, os poderes locais precisarão estabelecer uma nova dinâmica mais democrática e participativa de relacionamento com a sociedade civil local, de modo a valorizar o específico da Amazônia e do amazônida, reconstruindo sua própria diversidade interna sócio-cultural, sem, contudo, excluir o global e o universal.

A Amazônia vive, assim, em meio a um amplo processo de transição³⁶, de mudança paradigmática, que exigirá esforços políticos, econômicos, sociais, educacionais, pessoais, locais estaduais e nacionais para dar-lhe um novo significado. Como nos diz Lúcio Flavio Pinto, “a Amazônia é um enorme desafio político, diplomático, burocrático, empresarial. Mas é, acima de tudo, um desafio ao conhecimento” (2002, p. 25). Para isso, necessitamos urgentemente reconsiderar o Poder Local, mesmo com todas as dificuldades para se constituir esse poder na Amazônia. O que nos propomos a fazer no capítulo seguinte.

³⁶ Transição é aqui compreendida como um processo em que situações de conservação e permanência convivem, ambigualmente, com situações de mudança e transformação sócio-econômicas.

II – OS CAMINHOS DO PODER LOCAL: DE “AUSENTE” À FERRAMENTA DE LUTA PELA DEMOCRATIZAÇÃO SOCIAL

No capítulo anterior, mostramos como a agenda capitalista foi definindo as relações sociais e econômicas na Amazônia e como ela foi se transformando e alterando o espaço social local ao longo do tempo. Estas alterações acabaram impedindo o surgimento de condições que permitissem a edificação do Poder Local, até recentemente, quando a sociedade civil começou a questionar o poder e a exigir sua presença na gestão dos governos subnacionais. Antes, pois, de avançarmos nas reflexões, faz-se necessário deixar claro que buscarei neste capítulo recuperar o conceito e a trajetória histórica do Poder Local, de modo a estabelecer seus referenciais e apontar alguns eixos estratégicos para sua edificação como ferramenta de luta pela democratização social e seus desafios na Amazônia.

Com mais força na década de 1980 e, principalmente, durante sua segunda metade, os governos subnacionais passaram a ganhar destaque como atores dinâmicos do processo social, protagonistas diretos do desenvolvimento, novos pólos importantes do poder, em virtude de dois processos concomitantes: a crise do modelo capitalista de Estado keynesiano e a emergência da globalização neoliberal que provocaram, por um lado, o enfraquecimento do poder do Estado-nação e, por outro, o fortalecimento dos governos municipais. Novos requisitos de gestão foram exigidos das administrações locais que passaram a assumir um maior número de encargos até então de incumbência federal e/ou estadual. As sociedades civis foram incentivadas a tomar parte nas tarefas técnicas e administrativas da gestão pública. Desse modo, tanto os novos métodos de gestão implementados como os de organização da sociedade civil, acabaram contribuindo para a emergência e transformação do Poder Local, inicialmente, como espaço privilegiado de práticas inovadoras; depois, como importante instrumento de democratização social.

Porém, ainda que os Municípios tivessem conseguido maior autonomia e maiores competências no que diz respeito às políticas públicas, na Amazônia isso significou pouco para o cenário dos governos locais. As marcas de um passado colonialista, de exploração e dominação sócio-cultural, eram e ainda são fortes, presentes e interferem no longo processo de maturação dessa autonomia e mudanças nos municípios. As organizações da sociedade civil – populares, sindicais e camponesas – não se deram conta ainda de que também elas precisam se envolver de fato num novo projeto para os poderes locais. Entre os múltiplos aspectos, o ranço ideológico e a desconfiança que ficaram do período autoritário, as impedem de se envolverem no repensar o próprio Estado e o Poder Local. Contudo, é urgente e

necessário reconsiderar os governos locais, o Poder Local, para que possamos criar novas perspectivas para as municipalidades, possibilidades de romper com as amarras do passado, edificar um novo paradigma de desenvolvimento e gestão, o que não se dará sem o envolvimento direto do conjunto das forças sociais locais. Sem elas, não será possível dar densidades e configuração às mudanças, ao processo de democratização do Poder Local. Uma exigência do mundo atual.

2.1 – Discutindo o Poder Local: em busca de referenciais

Mesmo com as poucas reflexões substantivas sobre o Poder Local nas Ciências Políticas, os debates acerca dessa temática não deixaram de acontecer em outros campos do conhecimento. Nunes (1996) nos explica que o papel das unidades subnacionais como parte da ordem política tem sido sistematicamente subestimado, em virtude do não lugar dessas unidades, em particular do município, no pensamento político moderno. As teorias do Estado Moderno excluíram a tematização do Poder Local, enquanto poder político, ao centralizarem suas discussões sobre a construção de um poder supremo, capaz de dominar um vasto território e imperar sobre um povo. Soberania significava a reunião de todos em torno de um Estado Nacional. Os poderes locais foram vistos, então, como inimigos, já que a constituição do Estado-nação implicava a despotencialização desses poderes considerados negativos, particularistas, privados e herdeiros do passado. O desprezo a tudo o que era local era tão grande que o pensamento esclarecido do século XIX considerava o conselheiro municipal a encarnação do imbecil³⁷. Desse modo, as unidades subnacionais quase não se fizeram presentes no pensamento político moderno, apenas nas teorias do governo representativo, onde eram consideradas instâncias subordinadas ou níveis meramente administrativos, ou como nos diz Nunes, “o poder local comparece, de forma geral, na teoria política moderna, – ou como um poder privado atávico ou como esfera meramente administrativa” (p. 33). A única tarefa política reservada às unidades subnacionais era a de composição dos distritos eleitorais, sendo que os mandatários, oriundos destes, deveriam guiar-se pela formação do governo federal. Assim, deixa de considerar importantes conseqüências da territorialização do poder político, de sua penetração por todo o corpo social. Apenas as vertentes críticas da teoria política e do Estado deram destaque ao papel das unidades subnacionais e a capilaridade do poder, mas consideraram o Estado como máquina de repressão e poder de classes, limitando as possibilidades de uma visão ampliada do mesmo.

³⁷ Para um aprofundamento dessa discussão ver: BOURDIN, Alain. **A Questão Local**, 2001.

Por outro lado, as pesquisas detalhadas de Souza (1996), demonstraram que as reflexões oriundas das preocupações com a questão urbana em virtude do processo de industrialização na década de 1940, nos Estados Unidos, realizadas pela Escola de Chicago, se tornaram precursoras das abordagens sobre o poder na esfera local. Durante os anos 40, 50 e 60 do século XX, essas discussões de cunho funcionalista serviram de base para inúmeros estudos, não apenas nos Estados Unidos, sobre o Poder Local, sua complexidade e relação com uma instância de poder mais amplo. Estes demarcaram o reconhecimento de sua existência em diferentes manifestações na esfera local, que poderiam ou não influenciar na estrutura do poder. Na década de 70, influenciada pelas experiências de vários países socialistas preocupados em estabelecer novas relações de poder e sua democratização, e referenciada pela conjuntura de seu país, a Escola de Sociologia Urbana Francesa, estabeleceu novas perspectivas para as discussões sobre o Poder Local. Pautando-se por uma vertente do marxismo, os estudiosos franceses inverteram as análises até então realizadas pela Universidade de Chicago. Afinados à noção de Estado enquanto instrumento de dominação, conceberam a dinâmica capitalista como a única responsável pela reconfiguração do ambiente urbano, enquanto espaço da dominação de classe. Os municípios passaram a ser pensados como o nível mais descentralizado de legitimação do Estado burguês, cabendo-lhes a implementação das políticas públicas definidas pelo governo central. A instância local foi vista como totalmente submetida aos interesses do capital e, o Poder Local, concebido como relação entre o governo central e o local, sendo este, mero reflexo daquele.

Souza esclarece que essa perspectiva logo sofreria mudanças, em virtude tanto do quadro de crise internacional vivenciada pelo Estado de Bem-Estar Social, na década de 1970, que provocou a mobilização das massas populares em diferentes espaços societários, alterando suas formas de organização e participação, como também, da elaboração de outros trabalhos que foram aprofundando, ampliando e incorporando às reflexões, contribuições de outros pensadores marxistas, como Gramsci. E é justamente com o pensamento gramsciano que os estudos sobre o Poder Local ganharão destaque e consistência. Sua concepção de “Estado ampliado” e sua percepção de que nele existiam forças diferenciadas em disputa pela hegemonia, permitiram a superação da visão restrita de Estado enquanto organismo da classe burguesa, como também a compreensão de que a sociedade civil, enquanto espaço de organização e regulação dos vários interesses da sociedade, poderia ser pensada, trabalhada e articulada a um projeto contra-hegemônico, cujo processo implicaria na construção de uma nova cultura política. Isso possibilitaria o rompimento com o projeto dominante, através do redirecionamento da cultura e da política. “Neste sentido, a sociedade civil, através do jogo

democrático, poderia estabelecer uma “correlação de forças” que lhe permitiria a construção de uma contra-hegemonia, no campo da superestrutura da ordem burguesa” (SOUZA, 1996, p. 45). A instância local deixava, assim, de ser considerada como mero reflexo das determinações capitalistas, apesar desta exercer influência.

Com as históricas lutas e mobilizações dos movimentos sociais por liberdade, democracia e melhores serviços urbanos (saúde, educação, transporte, habitação etc.), desencadeou-se o confronto entre a sociedade civil e Estado, tido ainda como representante da classe dominante. Isto fez com que se estabelecesse entre os pesquisadores, o consenso de que esses movimentos sociais poderiam implementar mudanças revolucionárias nas estruturas dos poderes locais, promovendo a rápida transição do Estado autoritário para o Estado socialista, fortalecendo a democracia popular. O governo local ganhou novo sentido, considerado agora, possuidor de relativa autonomia para atender às demandas populares, independentemente da orientação do governo central.

Na Europa, ao mesmo tempo em que avançavam os debates teóricos sobre o Poder Local, o Estado e a descentralização, pautados nas reflexões marxistas, multiplicavam-se os projetos sociais e políticos descentralizadores e democratizantes. Buscava-se efetivar esses objetivos, através da realização de reformas institucionais do Estado: sua reorganização econômica, social, política e administrativa de forma descentralizada. Inovações foram implementadas na forma da gestão pública. A Espanha foi um dos primeiros países a viabilizar esse processo, exercendo, posteriormente, forte influência sobre o Brasil. A participação popular, no âmbito municipal, começou a ser considerada estratégica para o aprofundamento da democracia e da descentralização. A esfera municipal tornou-se espaço privilegiado para o avanço desse processo. Os estudos debruçaram-se sobre o poder existente nessa esfera e suas especificidades. A luta democrática começou a ganhar destaque como possível via de transição para o socialismo. O Poder Local passou a ser compreendido como sociedade civil organizada.

Na América Latina, mesmo com a mobilização dos movimentos sociais, do agravamento da situação sócio-econômica provocada pelo fracasso do modelo de desenvolvimento, as discussões ficaram presas aos aspectos relativos ao subdesenvolvimento e dependência impostos pela hegemonia americana. Os debates sobre as relações de poder concentraram-se sobre o centralismo, autoritarismo, patrimonialismo, caudilhismo e clientelismo que marcavam a peculiar e histórica estrutura de dominação na região. As produções sobre o Poder Local voltaram-se para a explicação dessas relações, como modos predominantes de exercício de poder. As análises não conseguiram superar as discussões em

torno dessas modalidades de poder locais, de como se estruturavam, não associando-as à noção de Estado. Como diz Teixeira, “nos países do Terceiro Mundo [...] muitos dominados por regimes autoritários, era quase total o alheamento das organizações da sociedade civil em relação ao Estado...” (2001, p. 101). O Poder Local não tinha a conotação de poder distribuído ou poder descentralizado, como ganhou na Europa. Ficou restrito à questão da democratização em razão das ditaduras predominantes no continente. Só ao final da década de 70, isso começaria a mudar em virtude da crise do modelo capitalista de produção que forçou o Estado a abrir-se politicamente e da reorganização da sociedade civil.

Já na década de 80, o aprofundamento da crise econômica e social, na maioria dos países, como reflexo do colapso do modelo de Estado keynesiano, da investida neoliberal e da globalização econômica, promoveria importantes mudanças na relação entre Estado e sociedade civil. De um lado, os representantes da concepção neoliberal passaram a questionar o papel do Estado, acusando-o de responsável pela crise vivenciada e apontando a necessidade de reformá-lo. Destacaram que era preciso reduzi-lo, transferindo sua ação reguladora para o mercado e sociedade civil. De outro, a compreensão que tinha como base as reflexões marxistas-gramscianas, reconhecia que a sociedade civil organizada e atuante poderia impulsionar a transformação social enquanto instância passível de diálogo, negociação e de contra-hegemonia. Essas distintas visões, com objetivos diferenciados, passaram a assumir um discurso generalizado em defesa de um projeto descentralizador-democratizante do Estado. Isso provocou avanço nas teorizações sobre o Poder Local, sobressaindo-se duas discussões: uma privilegiando o eixo teórico-conceitual e outra buscando formas de sua realização concreta via democratização das relações de poder. Ao criticarem a excessiva importância dada as determinações do Estado na definição das relações de poder, buscaram outras explicações para além destas, nas relações sociais produzidas na esfera municipal, nas estruturas internas locais. O Poder Local foi, assim, identificado como participação da sociedade civil no processo da descentralização político-administrativa da instância municipal. Porém, os estudiosos perceberam que a acepção de Poder Local não poderia restringir-se ao poder público municipal, mas que deveria concentrar-se nas formas políticas inscritas neste âmbito.

Ainda segundo Souza, foi somente com as novas formas de gestão municipal que fortaleceriam o ideário democrático através de inovações instituídas entre o Estado e a sociedade civil, que a descentralização político-administrativa se efetivou como estratégia para o avanço do processo de reforma e democratização das instituições, das relações entre cidadãos, da gestão pública e exercício do poder. Diferentemente da visão neoliberal que

adotou a perspectiva de delegação ou transferência de responsabilidade. Em grande parte do contexto europeu, a descentralização transformou o nível local em espaço de conquista, de luta pela ampliação da democracia representativa, instituindo formas de democracia direta, ou seja, tornou-se espaço de efetivo exercício dos direitos e liberdades civis e de possibilidades de participação popular, controle e co-gestão municipal; adquiriu a dimensão de programa político-ideológico necessário para a distribuição de poder, o estabelecimento de relações democráticas entre o Estado e a sociedade civil, que assumiu caráter de busca de consenso e não mais de confronto. A participação direta da população na gestão pública municipal tornou-se condição fundante para viabilizar sua democratização. Entendia-se que através dessa participação popular poder-se-ia desenvolver uma consciência cívica, uma cidadania ativa indispensável para uma ruptura cultural. Além disso, era preciso criar canais diversos de participação para que isso se efetivasse. A descentralização fez-se, assim, idéia-força do processo de reestruturação político-administrativa em vários países europeus e, a seguir, na América Latina.

A partir desse período, os estudos aprofundaram-se e diversificaram-se sob diferentes aportes teóricos sobre o Poder Local. Aqueles que tinham como norte a visão crítica, destacaram que as análises não poderiam mais restringir-se às administrações municipais, nem aos movimentos sociais ou à sociedade civil isoladamente. Elas deveriam caracterizar-se pela compreensão das relações dinâmicas entre poder instituído e sociedade civil no âmbito municipal. Deviam ainda abarcar a inter-relação entre o local, o regional e o global. Afinal, a esfera municipal não era mero reflexo das lógicas dominantes, pois estava envolta numa rede de relações sociais inscrita em seu âmbito. Ter-se-ia que reconhecê-la também como espaço de resistência, emancipação e contrapoder, produtora de relações institucionais. Buscou-se, então, uma nova maneira de conceber o “local”, não reduzido ao espaço geográfico, ao município, apesar de se configurar nele. Seria o espaço onde se construiriam e se entrelaçariam as lutas, as alianças, os confrontos, os consensos entre os aparatos político-administrativos estatais e a sociedade civil – espaço socialmente construído. Assim, ele seria, igualmente, espaço de enfrentamento de formas tradicionais de dominação, de poder, de questionamento do caráter antidemocrático do Estado e de construção de uma nova cultura política. Desse modo, o Poder Local ao se constituir numa rede de poderes que se combinariam ou se oporiam na diversidade de relações num espaço determinado, foi ganhando a forma de “[...] uma arena pública e coletiva de participação de vários segmentos da sociedade civil, nas discussões e definições das ações implementadas pelas administrações municipais [...]” (SOUZA, 1996, p. 63).

Todavia, a grave crise econômica e social que assolou a Europa e o domínio da agenda neoliberal, acabou redefinindo dois maiores objetivos para o Poder Local: retomada do desenvolvimento local e controle, aplicação e definição das políticas públicas estatais³⁸. A institucionalização de várias leis de descentralização e regulamentos sobre a participação da sociedade civil em inúmeros canais de interlocução, como conselhos, comitês, representações de bairros, entre outros, fez com que entidades e organizações sociais arrefecessem muito de sua força mobilizadora e reivindicatória, envolvendo-as em tarefas específicas, até então do Estado. Na prática, esses instrumentos transformaram a participação da população num quase “ritual”, limitando suas funções e fazendo-as dependente, em muitos casos, da vontade política dos gestores. Tratava-se, pois, da sociedade civil assumir uma série de funções do Estado, desonerando-o de serviços públicos e transferindo-os para organizações privadas³⁹. Isso emperrou, limitou e até mesmo impediu o Poder Local de caminhar na direção de sua real democratização.

Nesse contexto, a exemplo dos europeus, vários países da América Latina também começaram a implementar reformas político-administrativas direcionadas à descentralização do Estado, procurando atingir dois objetivos reivindicados pela sociedade civil: democratização das relações de poder e retomada do crescimento. A complexa transição democrática do continente exigiu a reposição de temas como a natureza do Estado, da democracia e do poder. Os estudos até então realizados sobre o Poder Local, não faziam a ligação entre descentralização, democracia e município. Ainda era ausente a conexão entre o local, o regional e o nacional. Porém, o impulso democrático, com as lutas dos movimentos sociais, na segunda metade dos anos 80, apontou para um redesenho as relações entre sociedade civil e o Estado. Com isso, o entendimento do Poder Local começou a mudar. O universo de análise passou a ser o bairro, o município enquanto contorno do local, onde foi identificado que neste espaço se constituíam, agiam, entrelaçavam-se e se opunham forças diferenciadas de poder que moldavam as relações entre o poder público municipal e os movimentos populares. O poder deixou de ser visto como uma modalidade, unidimensional, centralizado e ganhou a percepção de relações sociais inseridas num contexto determinado. O Poder Local passou a circunscrever-se ao âmbito municipal enquanto espaço onde

³⁸ “[...] as grandes cidades buscaram responder a pelo menos cinco objetivos: organizar nova base econômica, ampliar e melhorar a infra-estrutura urbana, melhorar a qualidade de vida na cidade, promover a integração social e assegurar governabilidade” (SOARES; CACCIA-BAVA, 2002).

³⁹ Teixeira (2001), em uma análise sintética das principais experiências européias, comenta no final, que “a estratégia dos governos de transferir muitas das atividades do Estado para as organizações da sociedade civil é uma tendência forte, sobretudo nos países da Europa, não só porque algumas delas têm se mostrado eficazes, do ponto de vista do custo e da qualidade do serviço, mas também pelos rendimentos políticos resultantes da legitimação desse processo” (p. 114).

estabelecer-se-iam relações dinâmicas e diferenciadas de poder entre os diversos grupos sociais e o Estado.

Em fins dos anos 80, a sociedade civil tinha se reconfigurado em novos movimentos sociais. Percebeu-se a necessidade de ampliar o leque de alianças com “sujeitos múltiplos” – movimentos urbanos, rurais, comunidades eclesiais de base, sindicatos, etc. – no sentido de pressionar, resistir e mobilizar-se em torno do fortalecimento da democracia. Era preciso revisar urgentemente o papel dos governos municipais: o centralismo do poder estatal, a instabilidade administrativa, a dependência financeira, a desmunicipalização com seu esvaziamento de competências e autonomia. Reivindica-se nova Constituição. Criam -se organismos e instituições para a realização de projetos de desenvolvimento econômico e social na esfera municipal. No entanto, ao mesmo tempo em que a democratização se fortalecia, a recessão econômica, o agravamento da situação social e a urbanização acelerada eclodiam na esfera municipal. Estimulados pelas experiências européias, alguns governantes e estudiosos latino-americanos incorporaram em definitivo as discussões a respeito da reforma do Estado via descentralização. A instância municipal tornou-se espaço estratégico para a implementação das mudanças. Os projetos descentralizadores seguiram, então, dois caminhos: como instrumento para enfrentar a crise econômico-social e retomada do desenvolvimento no nível local, assumindo responsabilidades antes, do governo central, pela gestão, definição e controle de políticas públicas com a participação limitada dos cidadãos, ou enquanto estratégia para o fortalecimento e consolidação da democracia, conquista da cidadania e igualdade social no âmbito da sociedade capitalista, em que a sociedade civil gradativamente conseguiria implementar avanços.

De um modo geral a primeira receita acabou dominante, onde a “descentralização” tornou-se apenas um procedimento técnico, isto é desconcentração, tendo em vista a melhoria da aplicação dos recursos públicos (ARRETCHE, 2003). O nível local foi fortalecido, mas somente enquanto promotor do desenvolvimento. A participação terminou burocratizada, limitada e consultiva. Os municípios absorveram serviços que antes eram do Estado sem um repasse proporcional de recursos. Apesar disso, houve avanços pela abertura à participação nos espaços onde tradicionalmente as relações eram autoritárias, clientelistas e populistas, abrindo possibilidades de transformação. Por outro lado, em algumas experiências onde a descentralização político-administrativa foi realizada tendo por base o ideário democrático, conseguiu-se redistribuir o poder, democratizar as instituições, fortalecer os setores populares e tornar autênticos os representantes da sociedade civis. Com isso, o Poder Local se fortaleceu na busca de novas formas de gestão pública municipal e questionamento das relações de

poder instituídas entre o Estado e a sociedade civil. O local tornou-se espaço privilegiado para o avanço do processo de democratização, para a gestão compartilhada, que aproximou a sociedade civil do governo local e para a disputa do poder por parte da população.

Já na década de 90, a reestruturação produtiva vivenciada pelos governos nacionais e o acirramento competitivo entre os governos locais, acabou contribuindo para que a grande maioria das unidades subnacionais fosse cooptada de vez pelo novo ideário neoliberal que tinha se tornado hegemônico no mundo. Propunha-se superar a crise com a reforma do Estado no sentido de torná-lo eficiente e eficaz, através de um rigoroso plano de ajuste econômico e financeiro, da desconcentração, desburocratização e privatização. O objetivo era tornar a administração pública, considerada burocrática, rígida e ineficiente, em uma administração pública flexível e eficiente, promovendo a qualidade dos serviços. Objetivos estes, que se confundiram com muitos daqueles que os setores progressistas da sociedade civil vinham procurando realizar por meio de experiências concretas de participação popular, na gestão pública dos municípios, principalmente, as realizadas pelos partidos de esquerda.

Inicialmente, de acordo com Souza (1996), isso provocou confusão, pois as propostas neoliberais coincidiram com boa parte das bandeiras de lutas dos setores progressistas, como a reforma do Estado e sua descentralização, como forma de democratizá-lo. Na verdade, o que ocorreu foi uma reconfiguração do Estado e, com ele, conceitos como sociedade civil, democracia, “descentralização” e participação ganharam novos significados ajustados a essa nova fase do capital. O Poder Local foi, então, redefinido: por um lado, como sustentáculo para a efetivação das novas políticas públicas de “co-responsabilidade social”⁴⁰ e, por outro, a partir de algumas administrações municipais de esquerda que não se renderam ao receituário neoliberal, como sinônimo de força social organizada, enquanto forma de participação da população na direção do que se denominou de “empoderamento” da comunidade. O Poder Local ganhou sentido de dinamizador das mudanças sociais por meio das novas formas de participação e organização popular.

Os efeitos deletérios do neoliberalismo como o fim de muitos direitos trabalhistas, legislação anti-sindical, aumento do desemprego, da desigualdade e exclusão social afetaram sobremaneira as organizações e movimentos da sociedade civil, enfraquecendo-os. Ao mesmo tempo, diversos governos populares eleitos, ao assumirem o poder em vários países, não conseguiram ir além de reformas político-administrativas “descentralizadoras” limitadas. Reconhecia-se que com eles, houve grandes avanços, mas o processo não foi aprofundado na

⁴⁰ Na verdade, de desresponsabilização, pois transferiu para os Municípios e setores da sociedade civil, parte de suas obrigações, sem a devida transferência necessária de recursos.

direção de uma “ruptura cultural” contra-hegemônica. A transformação das instituições políticas, a redistribuição de poder e a participação efetiva fundamentais para a democratização dos governos locais, ou foram parcialmente implementadas ou foram limitadas ou interrompidas pelo desmonte neoliberal do Estado central. Assim, neste início do século XXI, de maneira geral, o Poder Local mostra-se esfacelado, desarticulado, do mesmo modo que a sociedade civil, que decepcionada com a esfera pública, “recolheu-se” à esfera particular. Rebatizado por alguns, de governança democrática, o Poder Local voltou-se, na maioria dos casos, da esfera coletiva para a esfera privada.

Portanto, à medida que o contexto mundial e, com ele, o nacional foi se alterando e novas reflexões foram sendo feitas, as concepções de Estado e sociedade civil foram se modificando e, junto com elas, as de democracia, descentralização e participação. Como podemos perceber, o Poder Local foi se configurando ao longo desse processo, como relação entre o Estado e a sociedade civil. Na medida em que a sociedade civil organizada foi tomando parte na gestão do poder, as relações de confronto cederam lugar às relações de diálogo, de negociações, de consensos em virtude de uma nova compreensão do Estado, não mais como algo monolítico da burguesia, mas um campo de lutas, de disputa, passível de construção de um contrapoder. Assim, a articulação das organizações populares da sociedade civil, com os poderes públicos e os agentes políticos e econômicos locais tornou-se necessária para a edificação do Poder Local e democratização da gestão pública municipal. Porém, essa articulação foi sendo destroçada pelas descontinuidades administrativas e, fundamentalmente, pelo novo arranjo estrutural neoliberal do capital, que jogou por terra muitos avanços até então conquistados. Hoje, o desafio está novamente posto. Será preciso, pois, resgatar o valor tanto dos governos locais quanto do Poder Local, como necessários para se recolocar a luta pela democracia, apesar das inúmeras fragilidades ainda presentes: recursos insuficientes, ônus do passado clientelista, autoritário e corrupto, precária cultura pública, desigualdade e exclusão social. Algo que ainda tem um grande peso na Amazônia.

2.2 – O Poder Local no Brasil

No Brasil, ainda segundo as pesquisas pormenorizadas de Souza (1996), os estudos sobre o Poder Local sofreram, inicialmente, influência da Universidade de Chicago, com destaque para as pesquisas de cunho estrutural-funcional das comunidades brasileiras realizadas pela Escola de Sociologia e Política de São Paulo, em que se fazia, por um lado, uma descrição completa da vida local e das relações de poder nesse âmbito e, por outro, enfatizava-se a disputa de poder entre as famílias, com o controle destas sobre os partidos políticos. São esses estudos que inauguraram a temática do Poder Local e o fizeram sinônimo

de relações familiares tradicionais, coronelistas, paternalistas e clientelistas nos pequenos municípios brasileiros. Procurando perceber quem controlava o poder na esfera local e seu vínculo simbiótico com o poder central essas pesquisas destacaram, em princípio, os proprietários de terras como os que dominavam o poder político local. Depois, durante os anos 40-60, enfatizaram o predomínio da oligarquia rural “coronelistas” na política brasileira. Por não terem autonomia, nem infra-estrutura econômica e social, os municípios viviam, assim, sobre o domínio privado dos coronéis, que recebiam autonomia extralegal tolerada da esfera federal⁴¹. Eles eram os “chefes políticos locais” que barganhavam do governo apoio, através de votos, e estabeleciam com a população uma relação de dependência e submissão. O Poder Local foi concebido, então, como poder dos coronéis, patrimonialismo. Porém, por não discutirem o Estado, nem os processos sociais em sua totalidade, esses primeiros estudos deixaram de analisar – em nem poderiam – as classes subalternas como sujeitos históricos ou possíveis atores políticos.

A partir da década de 70, com maior intensidade, a sociedade civil volta ao campo da luta política, se organizando e se mobilizando em defesa de seus direitos e contra a ditadura militar. Começaram a se modificar as relações entre o Estado e sociedade civil, que passou a questionar a centralização do poder. Desse modo, os estudos sobre o Poder Local, em consonância com o que vinha ocorrendo na Europa, elegeram os movimentos sociais como referência analítica, tendo como suporte não mais as reflexões da Escola de Chicago, mas as teorizações marxistas da Escola de Sociologia Urbana Francesa, redirecionando os debates sobre o Poder Local. São essas pesquisas que passaram a indicar que os movimentos sociais poderiam promover a construção de uma nova sociedade “radicalmente democrática”, capaz de enfrentar a lógica do Estado burguês. Destacaram-se, então, duas abordagens. Uma que apontava esses movimentos como possuidores da capacidade de ruptura com o modelo capitalista; portadores de uma “nova identidade” voltada para a transformação social e recuperação do ideário democrático, e outra, que mostrava que eles não eram tão anti-Estado porque suas motivações não vinham das condições de classe social, mas da luta pela ampliação dos direitos de cidadania. Por isso, não poderiam implementar mudanças radicais na sociedade. A polarização em torno dessas duas questões, de acordo com Souza, conteve os avanços teóricos. Porém, prevaleceu em ambas, o reconhecimento da sociedade civil como componente das relações de poder.

⁴¹ Para uma compreensão mais profunda sobre o coronelismo e o patrimonialismo ver: CARVALHO, José Murilo. **Pontos e Bordados**: escritos de história e política, 1999.

A mobilização dos movimentos sociais contra a herança ditatorial e o crescimento paralelo dos Partidos de oposição estimularam a defesa do processo de “descentralização” político-administrativa, exigindo reforma, reorganização do Estado. A União, até aquele momento, detinha o total controle econômico e político dos Estados e Municípios brasileiros. Esse centralismo era facilitado pela concentração fiscal, isto é, pelo controle exclusivo de todos os recursos a serem repassados, principalmente, aos municípios, instituindo-se uma relação de dependência econômica e política com os mesmos⁴². Com a pressão, resistência e o comando desses movimentos sociais que exigiram ampliação dos canais de participação nos níveis federal, estadual e municipal, o governo, então, para aliviar a tensão social criada, adotou a “abertura política” controlada⁴³. Propôs a redefinição do papel do Estado na direção de sua desconcentração administrativa. Buscou com isso, amenizar a rigidez do controle social e diminuir a pressão da sociedade civil. Além disso, promulgou a lei da reforma partidária na tentativa de enfraquecer e fragmentar a oposição (FIORI, 2003).

Favorecidos pela “abertura política” do País e pelo clima de “liberdade permitida”, vários municípios realizaram as primeiras experiências concretas de gestão públicas democratizantes (1976-1980)⁴⁴. Com relativa autonomia política em relação ao governo federal e ancorados na “descentralização”, na participação através do trabalho comunitário, inovaram ao criarem métodos alternativos de gestão. Foram essas experiências que fomentaram o debate sobre o Poder Local, entendido ainda como poder executivo, por deter o poder decisório. Ao se comprometerem com os setores populares através da participação de seus líderes ou representantes que eram consultados sobre as ações da prefeitura, ampliou-se um pouco mais a noção de poder na esfera municipal.

Ainda que essas experiências tenham procurado democratizar as relações entre sociedade civil e Estado, envolver a participação da população nas tomadas de decisão, priorizar as necessidades dos setores mais carentes e tentar resgatar a cultura local, elas não se constituíram numa efetiva democratização, uma vez que não houve redistribuição de poder. No entanto, elas demonstraram a importância e validade de se administrar com a participação da sociedade civil e de se promover o fortalecimento democrático

⁴² A reforma tributária de 1966 e a Constituição de 1967 e 1969 permitiram ao governo militar, a centralização político-administrativa. Estados e Municípios perderam não só o direito de criar impostos, como a força política, desmantelando-os enquanto poderes estaduais e municipais (GUIMARÃES, 1995).

⁴³ A “abertura política” foi o instrumento utilizado pelo governo federal para assegurar a manutenção do modelo político-econômico.

⁴⁴ Segundo Neto (1983 apud SOUZA, 1996, p 232), foram em torno de 50 as experiências levadas a efeito, na sua grande maioria, pelo MDB (Movimento Democrático Brasileiro), em vários Estados brasileiros. Souza, (1996) também faz uma análise sintética das principais experiências desse período. Ver ainda Teixeira (2001).

No geral, tratava-se da criação de alguns mecanismos de mediação e negociação entre o poder municipal e a sociedade em torno de questões concretas não produzindo maiores efeitos sobre as políticas públicas ou a aplicação dos recursos, mas tendo significação política especial ao começar romper com, as práticas coronelistas (TEIXEIRA, 2001, p. 164).

Como reflexo da crise internacional do capital e também em consequência da manutenção do padrão de desenvolvimento desigual, concentrador e excludente, o Brasil viveu os anos 80 sob profunda crise social e estagnação econômica. A duplicação dos problemas enfrentados anteriormente: inflação, recessão, déficit público, dívida externa, desemprego e aumento da pobreza, levaram a sociedade civil, tanto na área urbana como na rural, a se manifestar, a protestar, a contestar o poder público, às vezes, de maneira violenta. Inúmeras greves foram realizadas. O governo federal iniciou, pois, a adoção de vários planos econômicos cujos resultados foram insatisfatórios, o que fez com que recorresse diversas vezes ao Fundo Monetário Internacional (FMI), que por sua vez, passou a impor um novo modelo de desenvolvimento flexível e privatista ao País (CANO, 1999). Nesse contexto, são realizadas eleições municipais (1982). Alguns candidatos de oposição são eleitos, o que fortalece o campo de forças que propunha a democratização via descentralização do poder político. Esses novos gestores, preocupados com a grave crise sócio-econômica, buscaram enfrentá-la respondendo às reivindicações dos movimentos sociais. Iniciou-se, assim, o segundo conjunto de experiências de gestão pública participativa (1983-1988)⁴⁵, compostas por dois diferentes estilos de governar: as dirigidas pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB, outrora MDB) e as do recém-criado Partido dos Trabalhadores (PT).

As do PMDB, em maioria, concentraram suas propostas na “administração participativa”, procurando desconcentrar a operacionalização das políticas públicas, promovendo a participação popular via consulta às representações comunitárias e criando canais institucionais de participação. Um balanço dessas iniciativas, segundo Souza, mostra que elas conseguiram descentralizar muito pouco o poder decisório e limitaram o envolvimento da população, contribuindo apenas para legitimar o poder executivo. De outro modo, em proporção bem menor, as dirigidas pelo PT procuraram criar um novo estilo de governo, estabelecendo um projeto político respaldado no fortalecimento das relações democrático-participativas com a sociedade civil. Mesmo limitadas e falhas – pelo modo simplista de pensar a participação popular –, empenharam-se em organizar a população, criar espaços institucionais de representação junto à gestão municipal e inovaram com a inversão

⁴⁵ Para uma análise e avaliação mais detida das experiências desse segundo período, ver, entre outros, Souza (1996); Teixeira (2001); Soares & Caccia-Bava (2002).

das prioridades⁴⁶, com a participação popular, o orçamento participativo e o combate ao clientelismo.

Essas novas formas de gestão pública fomentaram amplas discussões em torno do Poder Local. As novas reflexões ajudaram a compor um referencial teórico-político complexo, que se diversificou, em torno de sua compreensão. A partir de análises sobre o Estado, a democracia e o poder, essas reflexões determinaram diferentes configurações ao Poder Local. Dessas, duas se sobressaíram. Uma que o associava ao poder público municipal, (executivo e legislativo) empenhado em realizar uma gestão democrática e participativa. Outra que o identificava como o conjunto das relações estabelecidas pela pluralidade de sujeitos sociais organizados no âmbito municipal, em articulação com o governo local. Ambas as concepções, respaldaram-se na “descentralização” político-administrativa como estratégia para viabilizar a instituição de formas diretas e democráticas de participação. Consideraram a descentralização estimuladora e legitimadora da participação de amplos setores da sociedade civil na gestão pública; condição facilitadora para a constituição do Poder Local. Todavia, a segunda concepção foi mais além. Fundamentando-se nos aportes gramscianos, entendeu que só com uma real participação da sociedade civil na gestão pública, promover-se-ia a distribuição do poder, através de formas democráticas de participação e controle. A genuína descentralização efetiva permitiria construir um espaço político-institucional onde as várias representações se expressariam através de alianças, confrontos, interesses, forças e organizações sociais que demarcariam o território político. Percebeu que o Poder Local ia além da administração municipal, da territorialização, porque não se poderia confundir o poder com coisa, lugar ou alguém. O poder não estava preso a algo ou a alguém, mas presente nas diferentes relações sociais inscritas na sociedade. O poder não se esgotava na escolha de um representante, mas permeava as práticas concretas e cotidianas da sociedade sob diversas formas de manifestações, inclusive as de reivindicar o direito de poder controlar as ações do gestor municipal⁴⁷. Além disso, o sentido de “espaço local” apesar de estar atrelado a uma representação territorial ou geográfica absorvia relações sociais inscritas no âmbito municipal. Por isso, as práticas deveriam avançar na direção de novas formas de gestão, criando canais participativos para permitir o controle, a gestão dos recursos na esfera municipal, com transparência, participação direta e socialização.

⁴⁶ Inverter prioridades significa dirigir as ações da gestão pública prioritariamente para a maioria da população excluída, revendo, inclusive, normas leis e regulamentos. Na visão de Daniel (1990) ganha sentido de “administrar o município voltado para o atendimento da demandas e necessidades da população, realizando melhorias, redistribuindo renda e reinscrevendo direitos para a superação de valores excludentes” (apud SOUZA, 1996, p. 219).

⁴⁷ Aqui já se observava uma clara influência das idéias de Foucault.

Na avaliação de Souza (1996), os estudos produzidos no período, ao buscarem entender as transformadas relações entre Estado e sociedade civil, se aproximaram da visão gramsciana de “Estado ampliado”. Por compreenderem que as instituições estavam atravessadas por contradições, poderiam ser palco de luta pela hegemonia político-social, abrindo espaço para um projeto contra-hegemônico capaz de redirecionar a cultura e a política da sociedade. O que exigiria a reforma da gestão pública municipal no sentido de dotá-la de condições que permitissem, além da descentralização, sua democratização com a efetiva participação da sociedade civil, construindo, assim, gradativamente, um contrapoder para fazer frente à hegemonia do Estado central. Apesar de se reconhecer a insuficiente cultura democrática da população, era preciso envolver não só a participação popular nesse projeto, como o poder público municipal, os agentes políticos, sociais, econômicos e culturais locais. Isso fortaleceria o Poder Local. Foram essas novas relações entre Estado e sociedade civil que permitiram reconstituir, edificar o sentido democratizante do Poder Local, concebido agora, na esfera municipal, como estratégia política para o aprofundamento das relações democráticas e conquista da cidadania. Seu fortalecimento poderia se constituir numa alternativa de gestão pública municipal, que teria a precípua tarefa de construção de uma nova cultura pública, democrática e pluralista com resgate da identidade local, suas formas de lutas, resistência e combate à herança política clientelista. O peso e a densidade política das organizações populares e suas entidades representativas não poderiam ser mais desprezadas na configuração do Poder Local.

Ao final dos anos 80, com a globalização, o acirramento da crise do Estado e suas consequências funestas, o governo brasileiro voltou-se de vez para a perspectiva de desconcentração político-administrativa, conforme se vislumbrava internacionalmente. Na visão de Castells o que estava em jogo era uma nova lógica institucional que tomava corpo no processo de crise do Estado-nação, no desenvolvimento de instituições supranacionais e na transferência de competências e iniciativas mais amplas para os governos locais ou regionais (1988 apud SOARES; CACCIA-BAVA, 2002). O discurso de que o Estado era o causador da grave crise econômica e social generalizara-se. Propunha-se sua reforma via receituário neoliberal, algo que se concretizará na década subsequente. Ao mesmo tempo, o avanço do ideário democratizante e as críticas das instituições e organizações da sociedade civil contra o caráter autoritário, burocrático, elitista e concentrador do Estado ganharam amplitude. Fortaleceu-se ainda mais o movimento pela descentralização, democratização e autonomia do poder público municipal.

Com a promulgação da nova Constituição Federal (1988), renovaram-se as esperanças da sociedade com a aprovação de vários itens que contemplavam a descentralização político-administrativa, a participação popular e o controle das políticas públicas. Com ela, abriu-se espaço para uma série de reformas, entre as quais, a das Leis Orgânicas dos Estados e Municípios. Aumentaram os repasses de recursos da União para essas duas esferas de poder⁴⁸, além de poderem criar outros impostos. A importância da instância municipal foi, assim, referendada, reforçada como espaço onde se poderiam estabelecer novas relações de poder, como locus privilegiado para a possível construção e exercício pleno da democracia e cidadania com a participação direta da população no planejamento municipal; enfim, como espaço para a concretização das relações democráticas. Com isso, as discussões sobre o Poder Local ganharam densidade e amplitude⁴⁹.

Com o reforço da Constituição, o projeto descentralizador tornou-se bandeira de luta de diferentes convicções político-partidárias nos anos 90. A valorização do nível local e a participação popular foram apresentadas como solução para enfrentar a crise do Estado, para promover a democratização das relações entre poder público e sociedade. Duas tendências, então, ganharam corpo⁵⁰. Uma deu suporte para as experiências de gestão comandadas pelo PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira) e PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro), em vários Estados e Municípios. E outra, as administrações do PT (Partido dos Trabalhadores) que também passou a governar Estados e Municípios. A primeira, empenhada em promover o desenvolvimento econômico, estabeleceu parceria entre o setor público e privado, buscando garantir o atendimento das demandas sociais da população. Procurou desconcentrar a gestão, criando canais de participação, através de inúmeros conselhos, definidos em leis, para estabelecimento de uma relação mais direta entre o poder público e a sociedade. Transformou a cidade em espaços competitivos, instituiu programas de apoio a setores menos favorecidos, investiu em infra-estrutura, modernizou a administração via programa de qualidade total; enfim, buscou formas de estimular a participação na gestão e a concorrência. Aliás, a reconfiguração da sociedade civil, nesse momento, exigia isso, apesar

⁴⁸ “O Fundo de Participação dos Estados (FPE), elevar-se-ia progressivamente de um patamar de 19% em 1989 para 21,5% até 1993, e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), de 20,5% para 22,5% no mesmo período” (GUIMARÃES, 1995, p. 193). As transferências intergovernamentais para os municípios ampliaram-se de 9% em 1980, para 15% em 1994. Já a receita própria dos governos municipais cresceu, entre 1988 e 1995 16% ao ano. (AFFONSO, 1996, p. 3 e 8). “Após a promulgação da nova Constituição, aumentaram as transferências da União e dos estados para os municípios. Incluindo o Fundo de Participação dos Municípios e a participação destes na receita do ICMS, as transferências municipais passaram de R\$ 9,84 bilhões, em 1988, para R\$ 21,20 bilhões, em 1995” (ABRUCIO; COUTO, 1996, p. 42).

⁴⁹ Vale lembrar que Celso Daniel, entre 1988 e 1990, produziu reflexões significativas sobre o Poder Local em razão de sua experiência como Prefeito de Santo André (SP) pelo PT.

⁵⁰ Para uma compreensão desse “terceiro ciclo” de experiências ver Souza (1996); Soares & Caccia-Bava (2002).

desta já se encontrar em crise, em razão do recuo da Igreja Católica, do fim do “otimismo acadêmico” do poder transformador dos movimentos sociais e abandono de segmentos da esquerda destes, em prol da reforma do Estado e da gestão pública⁵¹. Estas experiências, mesmo que importantes, acabaram limitando a participação aos aspectos consultivo e/ou deliberativo. Adotaram o modelo de gestão desconcentrada de atribuições e funções que se coadunou com o receituário ideopolítico da nova forma de gestão do capital: o neoliberalismo.

A segunda, tentando superar os equívocos cometidos por algumas administrações populares anteriores, formulou um conjunto de propostas que ficou conhecido como o “modo petista de governar”⁵². Embora na prática esses “modos” tenham adquirido sentidos diversos, em geral, as administrações se mantiveram fiéis às diretrizes básicas. Com essas propostas, buscou-se requalificar o debate relativo à participação popular nos governos locais; mudar as relações de poder nos Municípios; defender a soberania popular e o controle do Estado; combinar democracia representativa com democracia direta, indo além da estrita desconcentração de atribuições e competências. Enfim, instituir uma prática de gestão descentralizada, voltada para a afirmação da cidadania e da justiça social, fundada no ideário democrático de aproximação com a sociedade civil, através de práticas participativas diretas⁵³.

Os triunfos eleitorais do PT nos níveis municipal e estadual, a partir de meados dos anos 1980 e durante os anos de 1990 (as “Administrações populares”), abriram as possibilidades para trajetórias de ativistas militantes da sociedade civil para o Estado, onde impulsionaram o projeto democrático participativo. As trajetórias mostram que as experiências participativas, embora localizadas e experimentais, significaram, nos municípios, verdadeiras inovações democráticas, ao aproximar os cidadãos das decisões sobre os assuntos públicos. Os avanços foram favorecidos pelo fato de que a Constituição de 1988, que emerge das lutas pela democracia, conta com uma

⁵¹ Ver Doimo, 1995, (apud SOUZA, 1996, p. 188). Para outras interpretações dessa crise consultar Duriguetto (2007, p. 167).

⁵² Buscando se diferenciar de seus oponentes, o Partido dos Trabalhadores (PT) formulou um conjunto de diretrizes que ficou conhecido como o “modo petista de governar”, que consistia em: a) ampliação da participação popular, sustentando “uma articulação entre democracia representativa e as formas diretas de representação da sociedade civil”; b) inversão de prioridades de governo, direcionando os “principais investimentos para as áreas mais carentes”, recuperando “a qualidade do serviço público” e garantindo “a igualdade de acesso aos serviços urbanos básicos”; c) desprivatização do Estado, democratizando-o e transformando o estatal em público; d) articulação entre os níveis subnacionais de governo em torno de um projeto nacional, “que apresente alternativas à privatização do Estado e se oponha à forma clientelista e de favorecimentos políticos na distribuição dos recursos públicos”; e) “a efetivação de uma política de alianças que garanta a sustentação política e social para a realização do programa de governo, envolvendo também a Câmara de Vereadores”. Em síntese, o projeto de governo petista estaria baseado na defesa do município através da “recomposição do fundo público e redefinição de seu gasto, criação de canais democráticos – formais e informais – que permitam o controle do Estado pela sociedade e uma profunda reforma do Estado, que traga embutida a reforma da administração pública”. (BITAR, 1992, apud SANTOS JUNIOR, 2001, p. 64-65).

⁵³ Isso caracterizava uma nova concepção de democracia, que enfatizava, real ou simbolicamente, a descentralização, a participação popular e as parcerias do poder público com diferentes agentes sociais (SOARES & CACCIA-BAVA, 2002, p. 69).

concepção universalista dos direitos sociais, mas também porque inclui importantes mecanismos de participação cidadã nos distintos de governo (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, p. 77).

Com a preocupação fundamental de governar para a maioria da população carente e excluída dos benefícios sociais, inverteram-se as prioridades, numa clara oposição à indicação neoliberal.

Dois tipos de práticas descentralizadoras ficaram, então, evidentes. Uma em resposta às demandas da sociedade civil organizada e à crise do antigo modelo de dominação do capital, realizada pelo Estado, enquanto estratégia de rescindir-se de suas responsabilidades no campo social, isto é, a desconcentração. E outra, enquanto mecanismo de democratização sócio-política, que, inversamente a primeira, buscou agilizar a atuação política do governo local, organizar e fortalecer a participação da sociedade, democratizar as decisões com transparência e acesso às informações, e potencializar as ações pedagógico-educativas na sociedade civil, no sentido de procurar edificar um projeto contra-hegemônico.

Inúmeras dificuldades foram vivenciadas por esta segunda forma de gestão municipal, entre as principais: orçamento insuficiente, resistência das elites locais, forte cultura clientelista e fraca pública, descontinuidade administrativa e barreiras impostas pela proposta neoliberal que emperrou muitas ações dos governos opositores, enfraquecendo-os. Por outro lado, com eles, o processo de construção do Poder Local ganhou ênfase, respaldado na busca de formas mais apropriadas e plurais de participação popular. A existência de uma variedade de canais participativos valorizava as organizações e instituições da sociedade civil e associações diversas, ou ainda, de representantes escolhidos pela população para desempenhar o papel que lhes eram delegados. O Poder Local ganhou sentido de um campo de forças no âmbito municipal, incluído o poder público. Reconheceu-se que a instância local mesmo permeada por uma multiplicidade de forças e grupos sociais em permanentes relações convergentes e/ou divergentes, poderia ser uma instância capaz de promover uma outra forma de poder, o rompimento com o tradicional clientelismo e de criar um contrapoder. Para isso, a participação deveria se tornar estratégia fundamental que abarcaria, de fato, os diversos sujeitos sociais inscritos na esfera local em níveis decisórios e de intervenção.

Nesse contexto, nos detalha Souza (1996), institutos, entidades e organizações governamentais e não governamentais reuniram-se em fóruns, seminários e encontros para

debater e avaliar as experiências implementadas em vários Municípios⁵⁴. A noção de Poder Local foi sendo, então, questionada e redefinida. Ponderou-se que essas experiências, embora tivessem procurado se fundamentar no ideário democrático, nas novas formas de relações sociais e de poder, não poderiam ficar restritas à criação de fórmulas ou métodos alternativos descentralizadores. Deveriam avançar no enfrentamento de valores e comportamentos construídos historicamente que eram adversos aos instituídos. Para isso, seria preciso fortalecer e ampliar o campo político tendo em vista a construção de uma nova cultura pública, onde a educação se tornaria um aspecto fundamental por suas possibilidades ideopolíticas. Argumentou-se que embora o Poder Local tivesse se fortalecido com a descentralização político-administrativa, a participação popular e a transparência, os sujeitos sociais do Poder Local, transcendiam o âmbito municipal e sua configuração geográfica, porque se encontravam articulados a diversas espacialidades, configurando-se em “redes”. Além disso, o Poder Local não poderia ter como representação exclusiva só a sociedade civil organizada, uma vez que mesmo desorganizados, os cidadãos com suas relações sociais e produtivas, estavam presentes numa territorialidade enquanto poder, embora não se manifestassem concretamente. Sendo assim, a noção de Poder Local deveria ser em essência o conjunto das relações de poder, que abarcaria grupos, representações ou associações organizados, como também, as expressões de parcelas da sociedade não organizadas, mas figurantes substanciais no cenário do poder. Desse modo, o Poder Local ia além da incorporação dos canais de participação criados pelo governo municipal. Porém, o avanço ou mudança do formato da relação entre estes canais e o poder público municipal dar-se-ia a partir de sua capacidade organizativa, constituindo-se, efetivamente, em instância do Poder Local. Criticou-se, ainda, aquela concepção que pensava o Poder Local limitado ao espaço geográfico enquanto poder autônomo e isento de qualquer correlação com a realidade mais ampla. Pensar que a democracia e a participação popular poderiam ser atingidas através de uma redistribuição de delegações e responsabilidades e de uma reformulação técnica do poder era, no mínimo, um disparate, já que as transformações reais, só se realizariam de fato, pela mudança sócio-política e cultural, algo que não ocorreria com a rapidez desejada. Por isso, algumas experiências de gestões urbanas democrático-populares não conseguiram instituir a democracia, estando mais voltadas para a democratização das relações entre Estado e

⁵⁴ Vale ressaltar o Instituto PÓLIS-SP, através de vários números de sua revista, deu destaque para as discussões sobre as gestões municipais e o Poder Local; também a FASE-RJ e o IBASE-RJ entre outros. Para maiores detalhes ver Souza (1996).

sociedade. E alertou-se que o Poder Local também poderia ser implementado pela via neoliberal.

Como podemos ver, os amplos debates a respeito do Poder Local, ao longo do complexo processo histórico, tornaram-se uma referência para sua compreensão, sua definição. Com os estudos, ele foi ganhando corpo, densidade, sentidos diversos, às vezes até opostos, tendo por base o contexto e as relações entre Estado e sociedade civil que foram adquirindo novos significados à luz de novas teorias sobre o Estado e o poder. Mesmo não presente em substância, nas reflexões da Ciência Política clássica, ele não deixou de se tornar um instrumento de análise para a compreensão das relações de poder a nível mais local. Como nos diz Costa (1996, p. 113)

De espaço por excelência das relações coronelistas de poder no âmbito dos pequenos e médios municípios, de relações clientelistas e populistas nas médias e grandes cidades, as estruturas de poder local passaram a espaço de possibilidades de experimentos democráticos inovadores e do exercício da cidadania ativa.

Se até a década de 70 o local era visto como contrário ao nacional e, nas elaborações acadêmicas havia a imagem negativa de lugar de captura do público pelo privado, de relações hierarquizadas, o que era reforçado por visão antifederalista que o concebia como entrave ao desenvolvimento econômico e social, a partir dos anos 80, isso se inverte. Com a sociologia urbana de cunho marxista, o esgotamento do regime militar, a transição democrática com a emergência da sociedade civil e as experiências de gestões municipais populares, o local ganhou sentido de espaço privilegiado para a realização da democracia, da participação cidadã no sentido de viabilizar mudanças políticas econômicas, sociais e culturais. Passou a ser portador de positivities, ao mesmo tempo em que crescia a descrença na capacidade de respostas políticas e econômicas globais dos Estados nacionais. O Poder Local foi, então, repensado, incorporando temas como democracia, descentralização e participação popular que se tornaram eixos estratégicos para sua efetivação. As demandas e proposições da sociedade civil, ao repercutirem nas gestões democratizadoras, deram a este visibilidade e fundamento. Novas reflexões sobre o Poder Local foram, assim, realizadas, passando a ser compreendido como “arena de disputa entre atores distintos, espaço de virtualidades transformativas” (COSTA, 1996, p. 115). Com a ampliação da autonomia político-jurídica e financeira dos municípios garantida na Constituição de 1988, o local passa a ser reconhecido como esfera substantiva de poder. E o Poder Local reconhecido como “palco aonde agem atores em relação de conflitividade, produzindo alteridades e identidades políticas” (p. 115). Com estes

referenciais, podemos, agora, esclarecer o que concebemos como Poder Local e suas implicações sócio-políticas.

2.3 – Poder Local x Governança Democrática: conceitos polissêmicos

Na atual situação, apesar da existência de uma quantidade relativa de produções sobre o Poder Local – algumas “perdidas” em bibliotecas – não tem sido dado a elas a importância que merecem, seja pelo abandono ou resistências ideopolíticas às suas possibilidades como instrumento de análise, seja por desconhecimento, ou ainda, pela complexidade que a temática envolve. O certo é que as reflexões de grande peso, ainda estão restritas àquelas produzidas no final dos anos 1980 e nos anos 1990. Pouco se produziu, neste início do século XXI, no sentido de fazer avançar as discussões até então realizadas. Mesmo assim, com todas as elaborações já levadas a efeito, ainda hoje, há certa confusão no uso do termo. Alguns o utilizam como sinônimo de governo local, outros de administração municipal, ou ainda, de poder público ou político local. É, pois, necessário se rever a questão.

As análises até aqui efetivadas já nos dão indicativo de que há uma diferença conceitual entre governo local, poder público municipal e Poder Local. Governo local e administração municipal dizem respeito à gestão da prefeitura e seus órgãos administrativos. O poder público ou político local é mais amplo, pois inclui não só o poder Executivo, como o Legislativo e o Judiciário na gestão do município. Já o Poder Local⁵⁵ inclui todos os níveis de poderes imbricados, interconexos em relações complexas, complementares e contraditórias que permeiam um determinado espaço sócio-político. Ele se configura na mediação partilhada entre esses poderes, no reconhecimento e valorização destes, no sentido de viabilizar a democratização das instituições, das relações entre cidadãos, da gestão pública e do exercício do poder, enfim, a hegemonia. Poder, aqui, é entendido como feixe de relações sociais múltiplas, ou seja, que está presente em todas as relações, que se exerce em cadeia e nunca está localizado aqui ou ali nem é propriedade de alguém, já que funciona e se pratica em rede (FOUCAULT 1990, p. 183)⁵⁶. Assim, se institui enquanto uma rede de relações sociais diferenciadas estabelecidas pela pluralidade de sujeitos sociais organizados ou não no âmbito municipal, em diálogo, discussão com o governo local. Relações essas que são dinâmicas, fluídas em constantes fluxos convergentes e/ou divergentes de oposição ou

⁵⁵ Procuramos, a partir de várias leituras, estabelecer uma compreensão mais sintética e menos ambígua possível do Poder Local, voltada para uma perspectiva democrática.

⁵⁶ Nas palavras de Foucault; “O poder deve ser analisado como algo que circula, ou melhor, como algo que só funciona em cadeia. Nunca está localizado aqui ou ali, nunca está nas mãos de alguns, nunca é apropriado como uma riqueza ou um bem. O poder funciona e se exerce em rede. Nas suas malhas os indivíduos não só circulam mas estão sempre em posição de exercer este poder e de sofrer sua ação; nunca são o alvo inerte ou consentido do poder, são sempre centros de transmissão” (p. 183).

complementaridade entre a multiplicidade de forças e grupos sociais presentes na instância local. O âmbito local, aqui, apesar de ter um fundamento territorial legal – no caso o município – não se resume a este, pois é percebido como espaço socialmente construído, onde se pratica, manifesta e se corporifica as relações sócio-políticas ou as múltiplas escalas de poder, na construção de experiências significativas de gestão públicas democráticas⁵⁷. Como espaço social, não está isolado, mas permeado por permanentes articulações em níveis locais, regionais, nacionais e até globais. Por isso, é espaço onde se constituem e se entrelaçam as lutas, as alianças, os confrontos, os consensos entre as forças sociais locais: organizações populares da sociedade civil, agentes políticos e econômicos locais e aparatos político-administrativos estatais. Poder Local, então, nesta dimensão, ganha sentido de campo de forças, rede de poderes que se combinam e se opõem atravessando, esculpindo e constituindo o tecido social local, assumindo a forma de arena pública e coletiva de luta entre atores distintos em disputa, implicando tensões, contradições, acordos e desacordos políticos, na definição e viabilização da gestão pública municipal ou da hegemonia.

Por ser uma mediação complexa e polissêmica⁵⁸, o Poder Local acabou ganhando acepções diferenciadas. Para Teixeira (2001), o Poder Local se apresenta como uma ponte entre o governo local e a sociedade civil na busca de soluções de conflitos, no assessoramento e acompanhamento das ações político-administrativas e em novas modalidades de gestão pública em nível local. Souza e Oliveira (2006a p. 08) explicam que a configuração do Poder Local “é difusa, ao se espriar por variadas matizes, desenhos organizativos alternativos e diversificadas escalas de poder, que se entrecruzam, se arranjam, convivem e/ou se opõem, em busca de hegemonia”. Já para Fischer

a análise dos poderes locais remete às relações de força, por meio das quais se processam alianças e conflitos entre os atores sociais, bem como à formação de identidades e práticas de gestão específicas na construção utópica do desenvolvimento, alvo e processo de ações sociais e de gestão do desenvolvimento social [...]. (2002, p. 13 e 16).

⁵⁷ Franco (1999, p.177) explica que “neste sentido, o conceito de “local” adquire a conotação de “alvo” socioterritorial das ações...”. Não se toma o local como contraposto ao nacional, ou mesmo ao global. Para Fischer (2002, p.13) “... quando se fala em local, não se está circunscrevendo o conceito à rua, ao bairro ou mesmo à cidade. O universo de análise é mais amplo e abstrato, podendo estar relacionado a várias escalas de poder, consideradas isoladamente ou em conjunto, em um ou mais territórios”. Ver também HÉBETTE, 2004.

⁵⁸ A definição de Poder Local engloba dois outros conceitos não menos complexos: “poder” e “local”. Fischer (2002, p.14) explica que “se o fenômeno do poder é simples e universal, seu conceito é fluido e multiforme”. [...] “O poder tem, portanto, um caráter relacional, mas também sugere desequilíbrio, no momento em que há atores que exercem o poder, enquanto outros a ele se submetem”. [...] Já “a noção de “local” contém duas idéias complementares, em um sentido, e antagônicas, em outro. Se o local refere-se a um âmbito espacial delimitado e pode ser identificado como base, território, microrregião – podendo ainda ser indicado por outras designações que sugerem constância ou uma certa inércia – contém, igualmente, o sentido de espaço abstrato de relações sociais que se quer privilegiar e, portanto, indica movimento e interação de grupos sociais que se articulam e se opõem em torno de interesses comuns”.

Nesta mesma direção, Dowbor (1994) enfatizou que o Poder Local visa criar no Município a capacidade de autotransformação econômica e social, ou seja, que os sujeitos sociais possam recuperar o controle sobre as formas do seu desenvolvimento, criando um equilíbrio mais democrático frente ao poder absurdamente concentrado nas mãos das elites. Envolve a questão básica de como a sociedade decide o seu destino, constrói a sua transformação, em suma, democratiza-se. E complementa ainda, que estamos acostumados a pensar a transformação social via eixo político-partidário e sindical-trabalhista, mas não via organização comunitária. O eixo político-partidário diz respeito a eleições periódicas de “nossos” representantes, cujo palco de luta é o parlamento e a estrutura executiva de governo, ou seja, a sociedade se democratizaria através do voto, da competição eleitoral (liberalismo). O eixo sindical-trabalhista tem como centro a disputa entre empresas e empregados pela apropriação equilibrada do produto social e possui como componente a visão de que a sociedade se transformaria por meio da concentração do poder nas mãos do Estado (estatismo). Pouco penetrou em nossa consciência a possibilidade de que essa transformação teria como suporte a partilha do poder entre as instâncias do Estado e as organizações da sociedade civil, isto é, que o processo democrático exigiria a participação da população no exercício e controle do poder. Isso marcaria nossa evolução de uma sociedade governada por “representantes” para um sistema no qual a participação direta do cidadão seria muito mais importante. Apesar do ceticismo que pode haver em torno deste caminho, ele abre espaço para a renovação de nossa concepção de democracia, evoluindo na direção de uma democracia participativa e permanente (p. 24-28).

Como podemos ver, a compreensão de Poder Local adquire sentidos diversos a partir da visão de mundo que o respalda, ou do que se entende por Estado, sociedade civil e poder. Enquanto arena pública e coletiva de luta, atravessada por contradições e pela disputa, negociação entre Estado e sociedade civil, pode ganhar perspectivas distintas a partir daquilo que as forças, os poderes ou os sujeitos sociais adotarem como norte. O Poder Local pode assumir, então, a configuração dominante de instrumento de legitimação social, como também, de instrumento de luta pela democratização das relações sociais e de poder. Por isso, nesta segunda perspectiva não poderia ser pensado sem um projeto social que lhe dê suporte e sem incorporar dimensões como democracia, descentralização, participação popular e controle social, eixos que concretizariam sua práxis na busca do desenvolvimento local⁵⁹ e da

⁵⁹ Não faz parte dos objetivos deste trabalho discutir a fundo o desenvolvimento local. No entanto, para que não fique solto, tomo as referências de Franco (1999) e Zapata (2006), que apesar de usarem uma nomenclatura

hegemonia⁶⁰, isto é, valorização da identidade sociocultural local associada à construção de um projeto alternativo de sociedade. Pois sabemos que, enquanto arena pública de conflito, diálogo e negociação, o Poder Local está atravessado por interesses e finalidades diferentes, projetos políticos distintos em que setores, lideranças, grupos e organizações sociais disputam direta ou indiretamente a hegemonia. E isso, como nos diz Souza e Oliveira (2006a p. 09), não podemos nunca esquecer: “o marco mais importante a ser considerado das relações que edificam o Poder Local é a hegemonia...”.

Foi pensando nisso que os partidos de esquerda principalmente, durante os anos 1990, o transformaram em dinamizador das mudanças sociais por meio das novas formas de participação e organização popular. Tendo como suporte a concepção de “Estado ampliado” em que a sociedade civil foi pensada enquanto espaço de organização e regulação dos vários interesses da sociedade, no sentido de construção de um projeto contra-hegemônico, o Poder Local tornou-se a estratégia política para o aprofundamento das relações democráticas. Ao se procurar democratizar, descentralizar o poder, introduzindo formas de controle e participação direta de movimentos, organizações e instituições da sociedade civil na gestão municipal, buscou-se, com isso, o empoderamento da comunidade, ou dito de outra forma, transformar o Poder Local em espaço de resistência, emancipação e contrapoder em busca de hegemonia.

O que se vislumbra, aqui, é o resgate desta perspectiva, que infelizmente muitas gestões municipais de esquerda, no exercício do poder, abandonaram ou a submergiram, rendendo-se apenas à democratização de alguns aspectos das instituições e da gestão pública, sem conseguirem avançar na direção da democratização das relações entre cidadãos e do efetivo exercício do Poder Local, tendo em vista, a construção de uma nova cultura pública, necessária ao desenvolvimento da consciência crítica, de uma cidadania ativa indispensáveis

diferenciada, o primeiro como “desenvolvimento local integrado e sustentável” e a segunda como “desenvolvimento local/endógeno”, ambos partem de um pressuposto comum. Zapata explica: esta concepção de desenvolvimento parte “de baixo para cima”, ao incorporar uma visão mais integral do desenvolvimento, cuja característica principal é a valorização da identidade sociocultural de cada território, apoiando-se nas associações comunitárias e nas instituições locais, fortalecendo e diversificando a economia local com o objetivo finalístico de alcançar uma verdadeira melhoria da qualidade de vida das pessoas (p.18). Para mais detalhes, consultar os dois autores acima citados.

⁶⁰ Duriguetto (2007), tendo como suporte os estudos de Gramsci e as análises de Coutinho, explica que hegemonia significa: “direção intelectual e moral” que se constrói pela direção política e pelo consenso ideológico (de concepção de mundo) que uma classe obtém dos grupos próximos e aliados. E enfatiza: “Constituir-se como classe hegemônica significa construir e organizar interesses comuns e “[...] tornar-se protagonista das reivindicações de outros estratos sociais [...] de modo a unir em torno de si esses estratos, realizando com eles uma aliança” (apud GRUPPI, 1991, 59). A conquista progressiva de uma unidade político-ideológica – de uma direção de classe – requer, assim, a busca do consenso dos grupos sociais aliados, alargando e articulando seus interesses e necessidades na busca da superação dos limites corporativos (p. 60-61). De outra maneira Cury (1992, p. 48) nos diz que “a hegemonia é a capacidade de direção cultural e ideológica que é apropriada por uma classe, exercida sobre o conjunto da sociedade civil, articulando seus interesses particulares com os das demais classes de modo que eles venham a se constituir em interesse geral”.

ao processo de ruptura cultural da democracia plena. Algo que precisará ser resgatado para que se possamos dar novamente sentido às lutas populares, aos movimentos, organizações e instituições da sociedade civil que hoje, em sua maioria, se encontram em crise, desarticulados, esfacelados, sem o apoio direto de setores da academia e de segmentos da esquerda, principalmente na Amazônia, região onde a maioria dos municípios continuam a ser administrados como “feudos políticos” “condomínios fechados”, em que seus dirigentes resistem à distribuição democrática do poder na sociedade.

Como se pode deduzir, a perspectiva de Poder Local aqui vislumbrada está em consonância com aquela que o compreende enquanto instrumento de luta pela democratização das relações sociais e de poder. E mais profundamente: como via para a construção de um novo “contrato social” onde o Estado não se configura mais como centro monolítico do poder, esfera que monopoliza o governo e a regulação social, mas que mediante o descentramento, assume a forma de organização política articuladora, coordenadora, já que passa a integrar um conjunto bastante diverso de redes e fluxos relacionais societários que se entrecruzam, se polarizam, se ajustam e se articulam entre si. Nas palavras de Santos (2000, p. 120-121)

Neste novo marco, o Estado é uma relação política parcelar e fraturada, aberta à competição entre agentes de subcontratação política, com concepções alternativas de bem comum e de bens públicos. Neste novo marco, o Estado, mais que uma materialidade institucional e burocrática, é um campo de luta política muito menos codificada e regulada que a luta política convencional. [...] E será também neste marco que as forças democráticas terão de centrar as suas lutas por uma democracia redistributiva, transformando o Estado em componente do espaço público não estatal.

Ao assumir essa dimensão, o Poder Local ganha uma compreensão arejada e aberta, pois no horizonte democrático, o poder se horizontaliza; a participação praticada, exercida de modo concreto pelos sujeitos sociais como protagonistas, faz com que os interesses comuns se sobreponham aos particulares; o poder ao se espriar entre os sujeitos e segmentos sociais é forçado à negociação, a uma postura de diálogo, de procura de consenso que brota da resolução de conflitos, ou seja, seu exercício se faz com e para as pessoas e não mais sobre elas (SOUZA, 2006). Assim, nessa mediação, o governo local é repolitizado, a sociedade civil “...como a esfera da vida social na qual os diferentes grupos e classes sociais se organizam para disputar a hegemonia, ou seja, para interferir diretamente na correlação de forças que determina o conteúdo do poder numa formação social concreta” é fortalecida (DURIGUETTO, 2007 p. 12). Portanto, o que se busca é que a intercorrência das relações entre sociedade civil e sociedade política não implique ruptura de suas inter-relações e do momento unitário, nem eliminação da autonomia relativa de ambas. Também evitar tanto o

equivoco da formulação liberal que compreende a sociedade civil como uma esfera separada do Estado e regulada autonomamente pelo mercado, onde o Estado é uma estrutura puramente jurídico-coercitiva, quanto aquela do estatismo totalitário, em que as organizações e manifestações da sociedade civil são centralizadas e dominadas pelo aparato estatal, com o consenso obtido à força. Enfatiza-se, aqui, a visão gramsciana de que, sociedade civil e sociedade política, em conjunto, formam o Estado. Estado que se torna objetivamente democrático quando é completamente submetido à sociedade ou absorvido pela sociedade civil⁶¹. O policentrismo do poder que a noção de Poder Local carrega, reforça a percepção de que a capacidade de decisão sobre os destinos da uma sociedade não deveria mais se assentar somente na figura de um ente ou indivíduo sobre os demais sujeitos e segmentos sociais, mas poderia ser compartilhada por todos por meio de relações horizontais e democráticas, o que não significa que não sejam conflituosas. Porém, essa articulação da multipolaridade de relações de poder com a finalidade propositiva de mudança social deveria buscar conectar pluralismo com hegemonia, elevando os interesses das classes subalternizadas à condição de interesses coletivos (ético-político ou universal), mas, sem que tal elevação, pressuponha eliminação ou repressão dos interesses particulares. O que exigirá intensas negociações, novas relações entre governantes e governados e a construção de amplos consensos majoritários no qual se priorize o interesse coletivo sobre o privado. (COUTINHO, 2000). Desse modo, o Poder Local ganha respaldo sócio-político. Enquanto instrumento de democratização das relações sociais e de poder, poderá mediar dialeticamente a busca da hegemonia, ajudar a construir a vontade coletiva majoritária, na direção da construção de um novo projeto emancipador.

Entretanto, temos clareza dos imensos desafios e obstáculos desta perspectiva. Transformar o poder político local, retirando-o do controle das elites, das oligarquias e do controle de famílias poderosas, que durante décadas se apropriaram do espaço público das prefeituras – realidade muito comum na Amazônia – não é algo que se consiga tão facilmente de uma hora para outra. O embate político-social que isso provocará, exigirá uma profunda preparação ética, técnica e política daqueles que assumem o governo local e o apoio da população. Coisa que não se conseguirá sem mobilização, organização e participação efetiva da sociedade civil na gestão, transparência, controle social e democratização das relações entre a prefeitura e a sociedade local. Na Amazônia isso adquire feição ainda mais dramática,

⁶¹ “É com a absorção do Estado pelos elementos da sociedade civil que se expressa a erradicação da relação entre governantes e governados em Gramsci. É aqui que a noção de democracia se concretiza objetivamente” (COUTINHO, 1994 apud DURIGUETTO, 2007, p. 61).

uma vez que o quadro de desigualdade sócio-econômica, política e cultural, somando-se a este, a fragilidade de setores populares e a desarticulação atual de entidades e organizações da sociedade civil, se tornaram grandes obstáculos no caminho desta reversão da apropriação privada da administração municipal. Além disso, a arena de disputa entre múltiplos sujeitos com interesses heterogêneos e até dicotômicos poderá dificultar a conciliação de lógicas e interesses específicos de cada setor, com a lógica dos interesses coletivos, gerando distorções e desagregações políticas. Poderá também, essa disputa política, fazer com que as forças conservadoras arregimentem as forças sociais menos favorecidas e menos conscientes a favor de seus projetos particularistas e privatistas, como também, a participação nas deliberações coletivas, ser tomada como instrumento de barganha, de troca de favores, empregos, cargos e benefícios sociais em geral, ou seja, reforçar o fisiologismo político⁶².

Todas essas condições: resistência das elites locais, forte cultura clientelista e fraca pública, e mais orçamento municipal deficitário, poderão inviabilizar propostas alternativas, provocar conflitos, constituir-se em entraves, obstáculos e limites. Todavia, não deveriam ser consideradas barreiras intransponíveis, mas sim, como desafios a serem vencidos com muito trabalho e compromisso em prol da democracia. Algo que a experiência de gestão pública do PT em Belém-PA, entre os anos 1996 e 2002, mesmo com alguns percalços e vícios, demonstrou ser possível superar⁶³. Mas, repito, isso não se conseguirá sem envolver a participação, a articulação e a reeducação de todas as forças, setores e lideranças, tanto da cidade como do campo; planejamento, criatividade, inventividade e espírito público para que se obtenha um redirecionamento das políticas públicas da administração municipal. A democracia não é o reino da harmonia e das afinidades políticas e ideológicas, mas do conflito, da contradição, da disputa e da busca de consenso por um projeto de sociedade menos desigual. O Poder Local enquanto empoderamento e fortalecimento da comunidade poderá, assim, se constituir em importante força motriz contra-hegemônica e de inserção de grupos, setores, entidades e organizações da sociedade civil nos processos de decisão dos rumos da sociedade local e de sua transformação. E para que isso se viabilize será essencial um amplo, consistente e contínuo trabalho político-educacional porque, como nos diz Duriguetto (2007), a “[...] construção de uma nova hegemonia das classes subalternas implica, necessariamente, na transformação de sua bagagem ideocultural” (p. 62). Sem esse requisito fundamental, não se conseguirá romper com práticas e hábitos sócio-culturais arraigados.

⁶² Caccia-Bava (1994), Santos Junior (2001) e Daniel (1994) nos chamam a atenção para essas dificuldades.

⁶³ Veja minha dissertação de Mestrado denominada: “Escola Cabana: o olhar dos gestores sobre o percurso da política educacional em construção no município de Belém/PA”, onde procuro sintetizar as principais ações do governo municipal.

Dessa forma, será preciso pensar num processo educativo permanente que vise construir sujeitos historicamente ativos que busquem quebrar a submissão, a subalternidade, preparando-os para a participação na construção do consenso e para a superação da relação entre governantes e governados. “[...] A formação de uma consciência crítica, assim, como a participação ativa são alicerces de uma ação política que procura conquistar a hegemonia” (p. 63). Além disso, teríamos que ter, hoje, a capacidade de canalizar o descontentamento da população que há muito tempo vem sendo tratada com descaso, massa de manobra, pela prática política tradicional e viciada. Nas palavras de Pinto (2008, p. 4)

O eleitor, em geral, está descrente da política. Mas também está ansioso por encontrar bons políticos. Continua atraído pelas propostas de mudanças nos hábitos e práticas viciadas do passado. Mas já não morde com a mesma submissão a isca que há várias eleições lhe é oferecida pelo marketing dos assessores e a demagogia dos candidatos. [...] Ele ainda tem pouco espaço para se desenvolver, mas está procurando um novo caminho. [...] Mudar pra valer no Brasil é difícil, mas não impossível. A esperança real ainda não foi cancelada no país, apesar das suas elites dirigentes e políticas.

Outra questão importante, que não podemos deixar de fazer referência, diz respeito a um conceito, que no último decênio, se constituiu em contraste à concepção neoliberal de governo local como aquele capaz de dar respostas ao novo cenário econômico e social da globalização do capital, ou seja, que “[...] a governabilidade das cidades estaria relacionada à sua capacidade de inserção no contexto global de forma competitiva, a fim de adquirirem as condições de enfrentamento de seus problemas urbanos” (SANTOS JUNIOR, 2001, p. 33). Em contraponto a esse protagonismo urbano voltado essencialmente para a competição e expansão econômica, se cunhou a noção de **governança democrática**, que buscou fundamentar-se em outras premissas teóricas e políticas. Do ponto de vista conceitual, a nosso ver, tem estreita ligação com a concepção de Poder Local. Poderia até mesmo dizer que, essa nova definição, tentou “ressignificar” o conceito de Poder Local, apesar de algumas diferenças que marcam a singularidade de ambos. De acordo com Fischer (2002), esta noção também não conseguiu se livrar dos males da polissemia. Assim, ganhou uma nomenclatura diversificada: ora é denominada somente de governança, ora de governança democrática, ora de governança democrática local e ainda de governança local, mas que, em essência, querem dizer a mesma coisa.

Santos Junior (2001) argumenta que a

[...] **governança democrática local** é um regime de ação pública caracterizado por diferentes padrões de interação entre governo e sociedade, constituído com base em duas dimensões fundamentais da democracia local: primeiro, a inclusão social em termos do exercício dos direitos de cidadania; segundo, a ampla participação social expressa na existência de uma

sociedade civil autônoma e de esferas públicas mobilizadas. [...] Quaisquer que sejam esses padrões de interação entre governo e sociedade, eles têm que estar materializados concretamente em diferentes mecanismos, instrumentos e canais – institucionalizados ou não – que dêem forma e existência à dinâmica da governança democrática, pois, caso contrário, estaríamos diante do regime democrático representativo como classicamente concebido na acepção liberal (p. 22 - grifo nosso).

Para não deixar dúvidas, o mesmo autor volta adiante a reafirmar que “... governança democrática é entendida como interação entre governo e sociedade, com análises centradas na questão dos arranjos institucionais que coordenam e regulam a relação entre governo e os atores sociais dentro de um sistema político” (p.60). Num outro trabalho de parceria mais recente, Santos Junior; Ribeiro; Azevedo (2004) esclarecem, ainda mais, o conceito ao definirem por

[...] **governança democrática** os padrões de interação entre as instituições governamentais, agentes do mercado e atores sociais que realizem a coordenação e, simultaneamente promovam ações de inclusão social e assegurem e ampliem a mais ampla participação social nos processos decisórios em matéria de políticas públicas. Tal padrão de interação entre governo e sociedade se expressa em canais ou arenas, institucionais ou não, de intermediação entre instituições governamentais e atores sociais (p.19 - grifo nosso).

Já Gohn (2004) adotou a denominação de **governança local**. Para ela, este é

[...] um conceito híbrido que busca articular elementos do governo local com os de poder local. Ele se refere a um sistema de governo em que a inclusão de novos atores sociais é fundamental, por meio do envolvimento de um conjunto de organizações públicas (estatais e não-estatais) e organizações privadas. [...] *A governança local diz respeito ao universo das parcerias, a gestão compartilhada entre diferentes agentes e atores, tanto da sociedade civil como da sociedade política* [...] (p. 64 - grifos nossos).

Como podemos perceber, essas concepções de governança democrática se aproximam muito ou são similares àquela de Poder Local como arena pública e coletiva de diálogo, negociação, disputas e consensos entre as forças sociais locais: organizações populares da sociedade civil, agentes políticos e econômicos locais e aparatos político-administrativos estatais, na viabilização da gestão pública democrática e participativa local. Ao propor a gestão compartilhada do poder entre as instâncias do Estado e as organizações, setores e entidades da sociedade civil, não poderia deixar de fora a inclusão social e a ampla participação nos processos e em níveis decisórios e de intervenção. Porém, a diferença entre ambas as concepções, não está no conceito em si, mas nos fundamentos teóricos que dão suporte as mesmas.

A noção de governança democrática procura sustentar-se na concepção de democracia e suas condições de existência social, dos teóricos da democracia pluralista de viés liberal, como R. Dahl, G. O'Donnell, R. Putnam, reforçada nas reflexões de N. Bobbio e J. Habermas. Enquanto a concepção de Poder Local fundamenta-se, principalmente, nos teóricos gramscianos e neomarxistas (C. N. Coutinho, P. Togliatti, P. Ingrao, Poulantzas etc). Duriguetto (2007) aponta que a diferença entre ambas as concepções está no conceito de hegemonia. Para a primeira a democracia é convívio consensual, ampliação das liberdades civis, dos direitos políticos e sociais, mas que não gera sujeito coletivo revolucionário, portanto, não gera hegemonia, nem põe em questão a possibilidade de superação do capitalismo. Já para a segunda, democracia é sinônimo de pluralismo com hegemonia; convívio consensual que resulta na formação de uma “vontade coletiva majoritária”, capaz de articular os múltiplos interesses, visando à constituição de um sujeito revolucionário e a progressiva construção de um novo projeto societário (p. 224). Isso não significa desconsiderar a mediação dos direitos, a luta pela cidadania, a ampliação das liberdades, no entanto, não podem vir desvinculadas de um projeto contra-hegemônico. Não podemos perder a perspectiva de unidade, de uma práxis política coletiva e articulada, que busque um projeto alternativo de sociedade a partir, com e no pluralismo sócio-organizativo e político cultural das classes subalternas presentes na sociedade civil, senão acabamos por reforçar a hegemonia do projeto dominante. Sem a composição de uma vontade coletiva emancipatória que coloque no horizonte das lutas sócio-políticas a erradicação das formas de produção e reprodução das relações sociais capitalistas, o Poder Local enquanto instrumento de luta pela democratização das relações sociais e de poder, perde seu sentido ou fica limitado. Daí que se faz necessário romper com aquela idéia, ainda presente, de que os governos de esquerda estão destinados apenas a combater e administrar problemas sociais deixados pelo capitalismo. É preciso reforçar, pois, a conexão do desenvolvimento local integrado e sustentável com a hegemonia.

Como forma de repor o debate, explicitarmos, agora, alguns eixos que, a nosso ver, objetivam o Poder Local. Eixos esses que se conectam, entrecruzam e se articulam entre si.

2.4 – Alguns Eixos estratégicos do Poder Local:

2.4.1 - Descentralização

Apesar de já termos nos referido a ela acima, torna-se imprescindível nos determos um pouco mais sobre seu significado como princípio político ordenador do Estado, contextualizando parte de sua história. Segundo Mossolo (1988), a descentralização na vida democrática dos povos, tem sua origem na obra de Tocqueville, *A democracia na América*, de 1835, onde defendia que o Estado (Americano) descentralizado produzia melhores formas de

governo democrático, porque desenvolvia a compreensão prática das responsabilidades públicas e privadas. Numa visão mais ampliada, Costa (1993), no diz que ela foi advogada tanto nos países socialistas como nos capitalistas, fundamentalmente, durante a segunda metade do século XX. Essa defesa tinha, no entanto, objetivos diferentes. Enquanto nos países socialistas se criticava e lutava pelo compartilhamento do poder concentrado tanto no poder estatal como nas classes dirigentes, enquadrando-se, assim, no processo de democratização do Estado, nos países capitalistas, ela foi assimilada à ótica economicista de mercado, ou seja, de desconcentração, desregulação e privatização do Estado e não sua democratização. Hayek – economista conservador considerado o idealizador do neoliberalismo – foi um de seus grandes defensores. Por seu turno, Melo (1996), esclarece que no conjunto das ideologias socialistas, a idéia de descentralização esteve ligada à noção de um socialismo municipal, à questão da autogestão e co-gestão com as quais se pretendia redimensionar a política e democratizar o poder, como também, à crítica ao modelo de Estado Soviético. Uma vez que a esquerda quase sempre privilegiou a centralização e não a descentralização. No contexto capitalista, a idéia de um setor público centralizado e intervencionista também ganhou força, materializando-se no chamado Estado de Bem-Estar Social, que se efetivou no pós-guerra. Até a década de 1970, a centralização administrativa e política foi enormemente reforçada, com o argumento de que era um requisito para a superação dos problemas da desigualdade e da pobreza. Com isso, os governos locais foram sendo progressivamente destituídos de seu papel social, político e tributário (FIORI, 2003).

Melo ainda nos explica que a partir dos anos 1970, a centralização mostrou sinais de esgotamento, o que fez emergir o consenso em torno da idéia da descentralização⁶⁴. Na França, Itália e Espanha, os governos socialistas implementaram importantes reformas descentralizadoras, cujo motivo fundamental estava na promoção da democracia direta e no fortalecimento de mecanismos que obrigava os agentes políticos a prestarem contas dos seus atos e decisões e direito dos cidadãos de exigí-los e avaliá-los (accountability). A partir dos anos 1980, com o acirramento da crise do modo de produção capitalista, a descentralização ganhou destaque como ingrediente necessário no elenco de reformas defendidas pelo receituário da globalização neoliberal⁶⁵. Instituições multilaterais como o Banco Mundial, o

⁶⁴ “Centralização e descentralização têm diferentes significados e diferentes conseqüências em estados unitários e sistemas federativos” (ALMEIDA, 2005, p.30).

⁶⁵ François Chesnais em seu livro **A Mundialização do Capital** (1996) nos faz um importante esclarecimento ao destacar que a mundialização (globalização) se fez tendo um *comando centralizado*, mas uma *operação crescentemente descentralizada*, desenvolvendo estratégias descentralizadoras para pressionar a quebra das regulações dos Estados nacionais. A descentralização, portanto, está inserida no contexto da aguda crise

FMI e o Banco Interamericano de Desenvolvimento passaram a se constituir em veículos importantes de difusão em escala planetária da descentralização político-financeira, que ganhou forte ímpeto na América Latina como estratégia para solucionar a crise e “democratizar” o Estado (significando mercado livre, privatização dos serviços públicos e flexibilização das relações trabalhistas). O Banco Mundial, por exemplo, apontava a descentralização não só como uma necessidade dos diferentes países para reformar o Estado em seus aspectos financeiros e administrativos, como também, para reformar a educação, aconselhando a manter centralizados: a definição de padrões de qualidade e o acompanhamento e a avaliação do desempenho escolar (FERRETTI, 2004).

No Brasil, entretanto, esse processo se deu de forma diferenciada. De acordo com Costa (1996) e Azevedo (2003), tanto a descentralização como a centralização estiveram sempre ligadas a mecanismos de dominação e não associadas à democratização, operando de forma alternada, com efeito oscilante, ao longo de nossa formação social. No período colonial, o poder era local e descentralizado, exercido pelas elites agrárias – representantes dos interesses da metrópole –, que através das Câmaras municipais, exerciam controle dos espaços locais. No Império, tornou-se centralizado: as instituições locais foram subordinadas ao governo central e aos presidentes das províncias, que eram dominados pela elite agrária e escravocrata. Com a República, removida a monarquia e a escravidão, o poder voltou à esfera local e regional. Sob a inspiração liberal-federativa fez-se um novo tipo de descentralização. Procurava-se ter como princípio a autonomia, porém, na maioria dos municípios, o prefeito era nomeado pelos governadores, o que acarretava concentração do poder. Além disso, o pacto consensuado entre as oligarquias estaduais e os coronéis locais, garantia o controle sócio-político e econômico dos municípios. Com a revolução de 1930, inaugura-se uma nova etapa de centralização. No período da hegemonia populista Vargasista (1945-1964), ora se centraliza, ora se descentraliza o poder, sempre preservando os interesses das elites. Com a ditadura militar a centralização é radicalizada. É importante frisar, que em todos esses momentos, as estruturas de poder, o mando privado das elites locais, não foram afetadas. É somente com a Constituição Federal de 1988 que se iniciam algumas mudanças concretas em termos de autonomia e reconhecimento da pluralidade de atores sociais e políticos que compõem a vida local.

Porém, é no período pós-ditadura militar e, principalmente, a partir de 1980, com o esgotamento do Estado desenvolvimentista centralizador, que a descentralização ganha nova

roupagem. Associada a um forte clamor social por democratização e participação, tornou-se sinônimo de luta contra o autoritarismo, o centralismo, o elitismo do Estado, reforçada pela idéia de sua ineficiência e mau gerenciamento dos recursos públicos

A descentralização foi fortemente aproximada da idéia de democratização, a ponto de se confundir com ela. [...] Converteu-se, assim, em imperativo democrático e em caminho mais adequando para a resolução dos problemas sociais e a elevação da *performance* gerencial do setor público [...]. Descentralizando suas atribuições e atividades, o Estado teria como se concentrar no fundamental, reduzir seus custos operacionais, diminuir seu tamanho e ganhar, com isso, maior leveza e agilidade (NOGUEIRA, 2005, p. 55-56).

Isto fez com que duas perspectivas políticas distintas: uma à esquerda, que visava o fortalecimento da sociedade civil e a democratização do Estado, e outra à direita, que privilegiava, sobretudo, a dimensão da racionalidade econômica, formassem um consenso em torno da descentralização. Ela foi defendida como instrumento necessário à reforma do Estado na direção de sua democratização, pois se supunha que a prestação de serviços públicos descentralizados, fortaleceriam e consolidariam a democracia. E mais, que isso significava maior eficiência, elevando os níveis de bem-estar da população (ARRETCHE, 2002; 2003). Todavia, isso logo se revelaria uma falácia, uma vez que a descentralização e modernização estatal acabaram se constituindo em mecanismos político-institucionais enquadrados na lógica neoliberal, expressando o desmonte do Estado, privatizações e ampliação da lógica mercantil no campo dos direitos sociais e trabalhista, que passaram a ser considerados obstáculos ao desenvolvimento econômico. A descentralização ganha, assim, força de desconcentração, cuja compreensão estratégica posta em prática referia-se

[...] tanto ao processo **administrativo** – transferência da responsabilidade das decisões, funções e ações federais para as instâncias municipais – sendo sinônimo de eficiência e redução de custos, quanto ao de descentralização na **área social**, em que se destacam as proposições relativas à transferência de responsabilidades e funções estatais que podem ser simultaneamente realizadas, geridas e executadas pelo Estado, por organizações públicas não-estatais e por organizações privadas (DURIGUETTO, 2007, p. 177 – grifo nosso).

Com isso, a ação pública do Estado foi minimizada no que tange aos serviços e políticas sociais. Com a nova Constituição (1988), que ampliou os direitos de cidadania e introduziu novas modalidades de gestão com a garantia de participação da sociedade civil na formulação das políticas e controle das ações públicas, a descentralização político-administrativa foi respaldada. E com ela, os governos subnacionais – que foram autonomizados – passaram a se constituir em espaços propícios para experiências inovadoras de gestão pública, sobretudo na esfera das políticas sociais. No entanto, as divergentes

concepções da descentralização político-administrativa e financeira, fizeram com que essas experiências trilhassem caminhos diferentes em seus objetivos e sua operacionalização. A nível federal predominou a lógica econômica de ajustes aos ditames neoliberal. A nível dos municípios, principalmente aqueles governados por forças de esquerda (em menor número), se tornou estratégia na busca de democratização das relações entre Estado e sociedade civil, possibilitando a reestruturação do próprio poder público, ao imprimir-lhe maior eficiência, equidade, justiça social, redução do clientelismo e aumento do controle social, transformando-os em pólos de resistência a lógica economicista.

Vale lembrar também que os argumentos levantados a favor da descentralização passaram a ser feitos em contraposição aos considerados efeitos perversos da centralização como: concentração do poder econômico e político, corrupção, tecnoburocracia da administração pública, distanciamento da sociedade, representação política sem capilaridade social, débil participação do cidadão, falta de mecanismos de controle, esvaziamento do poder político e econômico dos governos locais, entre outros. Exaltavam-se as virtudes da descentralização como condição para a realização do ideal democrático: impor limites aos vícios impostos pelas instituições nacionais, fortalecer a sociedade civil, ampliar os espaços públicos e a autonomia política e financeira dos governos subnacionais, viabilizaria a participação do cidadão nas decisões e no controle sobre o governo, tornando o Estado mais eficiente para se alcançar o desenvolvimento em favor das maiorias sociais, mediante a redistribuição do poder político e tributário. Porém, ao contrário de outros países, no Brasil – para não fugir de sua trajetória histórica – ela foi realizada de forma descoordenada, atomizada e sem um plano articulador nacional, provocando efeitos contrários e até nocivos como: indefinição e ambiguidade quanto às competências entre as esferas do governo, “guerra fiscal” entre Estados e municípios, perda da capacidade regulatória e de formulação de políticas por parte do governo central, *apartheid* social, porosidade do governo local em relação às elites locais acarretando maior corrupção e clientelismo, endividamento e proliferação desenfreada de municípios (emancipação) sem uma base econômica de sustentação, etc. (AFFONSO, 1996; MELO, 1996). Reforçou-se assim, a exclusão social, sem que isso ameaçasse novamente aos privilégios das elites nacionais.

Reconhece-se, sem dúvida, que Estados e Municípios, tiveram grandes ganhos fiscais, tanto em termos de receita própria como das transferências constitucionais, como já mostramos acima⁶⁶. Mas isso não foi suficiente para dar conta dos novos encargos que lhes

⁶⁶ Conferir nota 44.

foram repassados no campo das políticas públicas: despesas com pessoal, educação, saúde, habitação, saneamento e segurança pública. Além disso, esse processo veio acompanhado de privatizações e transferência de serviços sociais para a sociedade civil e o mercado. Não significou, portanto, de um modo geral – excetuando-se algumas experiências de esquerda – a tão almejada democratização, nem a melhoria das condições de vida da população. Houve, certamente, um reforço da descoordenação federativa⁶⁷. O Estado foi desestruturado, desvalorizando-se ante os olhos do cidadão e diminuindo a força e a organicidade dos sistemas de desenvolvimento. Neste feito, se tornou descentralização fiscal com desregulamentação do papel do Estado, como desejavam as instituições multilaterais⁶⁸.

A partir da segunda metade dos anos 1990, o governo federal revê a desconcentração e novamente toma uma série de medidas legais e institucionais no sentido da recentralização financeiro-fiscal do Estado: acaba com mecanismos de repasse de custos dos governos subnacionais à União, controla seus gastos, dificulta a criação de outros Municípios, utiliza a privatização como solução para a crise do endividamento interno sem, contudo, construir um novo projeto de desenvolvimento para o País (ABRUCIO, 2005).

Dessa forma, tanto a descentralização como a centralização, no Brasil, não estiveram associadas à democracia ou ao processo de democratização do Estado. O que reforça o argumento de Arretche (2003) de que a descentralização e a centralização não são por si, condições para o rompimento de estruturas políticas tradicionais, fortalecimento da vida cívica e realização da democracia. Nem muito menos instrumentos efetivos para quebra do clientelismo. “[...] Nem a centralização explica o clientelismo e, muito menos, formas descentralizadas de prestação de serviços públicos implicam a sua eliminação” (p. 147). Isso depende da concepção de democracia que as fundamentam e da concretização de seus princípios nas instituições públicas políticas em cada nível de governo. O que não quer dizer que a descentralização de um conjunto significativo de decisões, não possa contribuir para a radicalização e aprofundamento da democracia no âmbito local, dotado de efetivo poder para

⁶⁷ Almeida (2005, p. 29) explica que “... a federação brasileira é um arranjo complexo em que convivem tendências centralizadoras e descentralizadoras, impulsionadas por diferentes forças, com motivações diversas, produzindo resultados variados”. Souza (1996a, p. 104) nos diz que “... a razão de ser do federalismo brasileiro sempre foi, e continua sendo, uma forma de acomodação das demandas de elites com objetivos conflitantes, bem como um meio para amortecer as enormes disparidades regionais”. Já para (ALMEIDA, 1995), O federalismo necessariamente implica a difusão de poderes por vários centros, e não uma mera distribuição ou delegação de poder a partir de um poder centralizado, configurando-se, assim, como um poder não-centralizado.

⁶⁸ Apesar da ambigüidade do termo descentralização, o World Bank (2002) o utilizava no sentido de “... transferência de autoridade e responsabilidade, no que diz respeito a funções públicas, do governo central para governos locais ou intermediários, para organizações governamentais semi-independentes e/ou para o setor privado (ALMEIDA, 2005, p. 30).

incentivar a participação e formas efetivas de controle social. Mas isso necessita de instituições que de fato funcionem e sejam compatíveis com os princípios democráticos.

Precisamos, então, superarmos a polêmica, a falsa dicotomia entre centralização x descentralização, pois há uma relação dialética entre esses dois pólos. Toda descentralização sem coordenação está condenada à fragmentação, à pulverização, assim como toda centralização sem o partilhamento de autoridade e responsabilidade, vira autocracismo. Não há como optar por uma sem incluir a outra, senão perdemos a noção de totalidade. “A dialética não pode renunciar à totalidade. Se se renuncia à totalidade, se renuncia à dialética...” (KONDER, 2001, p. 113). Assim como nenhum gestor público pode abrir mão de toda sua autoridade e responsabilidade sobre a gestão pública, também não pode concentrar para si todo o poder que lhe foi delegado. A superação dessa contradição passa pela coresponsabilidade entre as várias instâncias e esferas de poder e de gestão da sociedade política e civil. Passa pela prática defensora da unidade na diversidade, isto é, compartilhamento da soberania de poder e decisão entre Estado e sociedade civil, com garantia de autonomia e interdependência entre si, que pressupõe controles mútuos com efetiva participação. Um policentrismo⁶⁹ coordenado do poder ou uma descentralização coordenada (inclusive certa centralização). A descentralização coordenada tem, aqui, o respaldo da compreensão de Silva (1996, p. 84), ao afirmar que “[...] a descentralização é um processo que implica redistribuição de poder, redefinição de papéis e novas relações entre as três esferas de governo, com reorganização institucional, reformulação de práticas e controle social”. E também de Nogueira (2005, p. 73-74), ao explicitar que a idéia de descentralização

[...] só se sustenta e produz efeitos virtuosos se estiver organizada a partir de um claro esquema de coordenação e se funcionar mediante articulações dinâmicas entre os diferentes níveis de governo. Não se trata de dar mais poder ao poder local, mas de conceber estruturas que reforcem todas as esferas de poder, que criem sinergias entre elas e que as submetam ao controle social.

Entendida desta forma, a descentralização coordenada busca não apenas o deslocamento do poder concentrado a nível central, mas, principalmente, um deslocamento do poder para os setores, entidades e movimentos organizados da sociedade civil. E ainda, a vontade política para redistribuir os meios para exercitar esse poder. A nível municipal, isto ganha sentido político de gestão compartilhada – compreendida como distribuição de poder e

⁶⁹ Vicent Ostrom (1994, apud ALMEIDA, 2005, p. 31), explica que “[...] um sistema político policêntrico seria composto por: (1) muitas unidades autônomas formalmente independentes umas das outras, (2) que escolhem atuar de maneira a tomar em consideração uma às outras, (3) por meio de processos de cooperação, competição, conflito e resolução de conflito. A resolução de conflito não precisa depender de mecanismos centrais [...]. Mecanismos não-centralizados de resolução de conflito também existem”.

decisão – entre os diversos setores componentes da sociedade civil e da sociedade política. Significa, também, democratizar as instituições, fortalecer os setores populares, capacitar recursos humanos técnica e financeiramente, introduzir formas de controle e participação direta de movimentos, organizações e instituições da sociedade civil na gestão municipal, enfim, a articulação das todas as forças que constituem o tecido social local em busca da unidade entre o planejar e o executar, o decidir e o gerir, o dizer e o fazer. Tendo-se o cuidado de não aumentar a burocratização da gestão. Concebida, assim, a descentralização coordenada constitui-se num pré-requisito fundamental do processo de democratização; elemento importante para fortalecimento do Poder Local, enquanto espaço que poderá possibilitar a democratização das relações sociais e de poder, por meio de relações horizontais com finalidade propositiva de mudança sócio-política.

Sabemos, entretanto, que o policentrismo coordenado do poder não é um mecanismo suficiente para garantir nem a gestão democrática, nem maior justiça social no plano local, se não vier acompanhado também de redistribuição equitativa dos investimentos públicos e da renda da população, ou seja, sem a reversão das desigualdades sociais entre regiões e municípios. Os governos municipais não têm meios (nem econômicos, nem políticos) para enfrentar, sozinhos, as desigualdades sociais resultantes de causas estruturais, principalmente, na Amazônia. Portanto, isto exigirá também o combate às desigualdades sócio-regionais, negociação entre os entes federados, mecanismos de cooperação, colaboração entre as unidades de governo e entre os agentes locais: autoridades governamentais, setor privado e população em geral, para que se possa implementar políticas públicas de inclusão social, criar espaços que estimulem a participação, incentivar a organização autônoma da sociedade civil, instituir uma nova cultura pública-política, transparência etc. Enfim, necessitará vir acompanhado de um novo projeto de sociedade, de um repensar do próprio conceito de Estado democrático, que integre, co-responsavelmente, todos os cidadãos, compatibilizando democracia com desenvolvimento e hegemonia, transformando o Poder Local em espaço de resistência, emancipação e contrapoder.

2.4.2 - *Democratização*

Apesar da descentralização não ser sinônimo de democratização, não há como viabilizá-la fora de práticas cotidianas democráticas, sem vir acompanhada de participação social. E como há visões distintas de democracia em disputa, faz-se necessário explicitarmos nosso entendimento sobre que concepção de democracia, a nosso ver, poderia se assentar o Poder Local.

A democracia enquanto utopia sócio-política e econômica não é um projeto pronto e acabado, mas um processo em edificação, ou seja, deve ser entendida como “[...] um processo de democratização direcionado para a construção de transformações nas esferas políticas e econômicas que apontem para a construção de um novo projeto societário” (DURIGUETTO, 2007, p. 186-187). Enquanto práxis societária não foi vivida em sua inteireza, nem nas sociedades capitalistas nem no “socialismo real”. No entanto, não há, hoje, nenhuma corrente de pensamento significativa que não defenda a democracia ou que não se diga democrática. Há assim, a necessidade de esclarecermos um pouco mais essas concepções em disputa.

O século XX foi marcado por duas visões de mundo que marcaram o debate sobre a democracia. De um lado, a concepção liberal e, de outro, a concepção marxista. Duriguetto (2007) nos diz, que até o início do século XX, o pensamento liberal combatia abertamente a democracia por considerá-la algo ligado ao passado, responsável pela “tirania da maioria” e contrária à liberdade individual. Foi talvez no período posterior à Revolução Russa, de outubro de 1917 e, sobretudo, durante a Segunda Guerra Mundial, que o liberalismo resolveu adotar positivamente o termo democracia, utilizando-o contra o nazifascismo e, principalmente, contra o socialismo. Essa avaliação positiva foi fruto de árduas reivindicações e conquistas das massas populares que, entretanto, se fez a partir de um drástico esvaziamento da essência do conceito, que se alterou de sinônimo de afirmação de uma igualdade substantiva e da efetiva soberania popular para a afirmação de determinadas “regras do jogo” de natureza formal. Coube a M. Weber, H. Kelsen, J. Schumpeter e N. Bobbio, transformarem em hegemônica a idéia liberal elitista de democracia como um regime político que garante a escolha entre as elites, através de eleições periódicas, dos mais aptos para governar, ou seja, tornou-se apenas um método, um procedimento eleitoral de caráter restritivo, minimalista, excluindo-se a participação e a soberania popular.

No contexto do “socialismo real” houve também, inicialmente, uma avaliação negativa da democracia. Costa (1993) nos informa, que o marxismo-leninista a considerou uma forma de dominação burguesa, ou seja, no fundo ela não passava de democracia de uma minoria. Duriguetto (2007) nos esclarece, porém, que Marx, tendo como espelho os princípios do Estado liberal, criticou os limites e a inexistência de uma real “democracia política”, mas não seus pressupostos e valores, ao compreender que cidadãos “livres e iguais”, sufrágio universal e igualdade política eram importantes, contudo seu potencial transformador era minado pelas desigualdades de classe. “A emancipação política não deveria ser eliminada, mas efetivamente concretizada a partir da abolição das relações de propriedade e de sua representação estatal” (p. 51). As conquistas democráticas formais não deveriam ser meta

final das lutas dos trabalhadores, mas a erradicação das relações capitalistas de produção. Assim, a democracia só seria verdadeira nos marcos de uma sociedade que tivesse extinguido o conflito de classe. Todavia a experiência histórica contraditoriamente demonstrou que a centralização política, a ausência de socialização do poder político e econômico no “socialismo real”, inviabilizaram a democratização do Estado, das relações sociais.

Foi somente com Gramsci e sua concepção de “Estado ampliado” e de revolução processual, que a democracia passou a ser acolhida de forma positiva no pensamento socialista, apesar de ser colocada em segundo plano até a segunda metade do século XX. Para Gramsci, segundo Duriguetto (2007), a democracia era essencial para a construção da hegemonia e, com ela, se superar o capitalismo, isto é, por meio de um processo progressivo de democratização e conquista dos espaços políticos e de participação popular crítica e organizada nos espaços da sociedade civil, conseguir-se-ia obter a hegemonia necessária para se proceder a transformação revolucionária da sociedade. Democracia e hegemonia passaram a ser indissociáveis. Porém, destacou algumas condições necessárias para a conquista processual dos espaços de direção político-ideológica: a) estrutura, organização e autonomia relativa da sociedade civil em relação à sociedade política com a qual formava uma “unidade na diversidade”; b) edificação da unidade política, que queria dizer, articular democracia representativa com democracia direta de base, no sentido de possibilitar as classes populares ascenderem ao Estado, transformando-o; c) criar um consenso organizado e participativo, que significava convencer, persuadir, ganhar adesão pelo envolvimento ativo das classes subalternas, conectando e unificando suas aspirações fragmentadas e particulares na direção de um novo projeto societário; d) respeitar a pluralidade de interesses e organizações da sociedade civil, ou seja, a luta pela unidade se trava na diversidade dos sujeitos coletivos autônomos; e) e amplo processo de reeducação das massas populares, o que requer “[...] uma intensa ‘preparação ideológica’, um ‘trabalho de crítica, de penetração cultural, de permeação de idéias’, de construção de uma nova concepção de mundo” (p.62). Nesta perspectiva, democracia é processo de instituição do socialismo, que significa socialização do poder, construção de hegemonia no pluralismo, de formação de consenso no interior e a partir dos interesses de classe para o estabelecimento de uma vontade coletiva, o que reclama descentralização e gestão controladas pelos sujeitos coletivos interessados em sua realização – um processo de democratização.

Ao longo da segunda metade do século XX, a *concepção elitista liberal de democracia* tornou-se hegemônica e procurou estender-se para o resto do mundo, ignorando as experiências dos países do Sul e do “socialismo real”. Concomitantemente, o Estado

keynesiano/fordista procurou legitimar-se politicamente, alargando sua base de sustentação sócio-política através da absorção de direitos civis, políticos e sociais reivindicados pela organização dos trabalhadores. Todavia, a teoria elitista dava pouca atenção às organizações coletivas: grupos, entidades, sindicatos etc. Surge, então, a necessidade de se democratizar os espaços sócio-institucionais, abri-los a múltiplas formas de participação política no âmbito individual e coletivo. Rechaça-se a idéia do Estado como instituição coercitiva e monolítica. Seu papel passa a ser de juiz e árbitro dos diferentes interesses de grupos, para regular os conflitos e promover o bem estar coletivo. Reconhece-se a possibilidade de tensão entre consenso e participação, porque tanto na sociedade civil como no Estado existiam múltiplos centros de poder e de interesses em disputa, cabendo ao governo, a mediação entre esses interesses, sem que um prevalecesse sobre o outro. Essas idéias deram corpo a uma nova vertente: a dos *pluralistas democráticos liberais*, que cunharam uma nova denominação para a democracia: Poliarquia. Esta seria um regime democrático que garantiria a todos os cidadãos terem oportunidade de formular preferência, expressá-las através da ação individual e coletiva e de tê-las igualmente consideradas nas políticas governamentais. Para isso, eram exigidos alguns requisitos como: “liberdade de organização e de expressão, eleições livres e limpas, sufrágio, direito de concorrer aos cargos eletivos, isonomia eleitoral, pluralismo de fontes de informação e igualdade na obtenção de informações acerca dos projetos políticos em disputa” (DAHL, 1957, apud DURIGUETTO, 2007, p. 96). A poliarquia expressava, assim, uma situação aberta de competição pelo voto entre os grupos de interesses pelas preferências dos eleitores. Desse modo, o processo democrático significava “[...] a existência de igualdade de oportunidades de acesso dos grupos de interesses aos canais de influência sobre os governantes e à possibilidade da formação, por meio das “regras do jogo”, de consensos plurais na esfera pública” (p. 104). O pluralismo denotava defesa e conciliação do interesse de todos: setores populares, sociedade política e do capital, mas sem ter como norte a busca da hegemonia e a superação da ordem vigente.

Não obstante os avanços dessa nova concepção, as experiências ditatoriais em diferentes países da Europa e da América Latina, abortaram ou brecharam as reflexões teórico-analíticas e operativas da democracia liberal de viés pluralista.

Com o fim da “Guerra fria” e, logo em seguida, com a crise do Estado de Bem-Estar Social, na década de 1970, o debate em torno da democracia ressurgiu. De um lado, os países do Leste da Europa procurando uma alternativa ao modelo liberal: a democracia participativa e a democracia popular, tendo como suporte o marxismo (SANTOS; AVRITZER, 2005). E de outro, os países centrais capitalistas que ao criticarem a “ingovernabilidade” do Estado em

crise, incorporaram e reatualizaram o elitismo democrático, transformando-o no *elitismo democrático neoliberal*, que restaurou o mercado como instância mediadora central na regulação da vida social, concebeu a sociedade civil como “terceiro setor” além do mercado e do Estado, enfatizou o individualismo e a competição como a nova sociabilidade e a democracia como processo seletivo de mérito, ou seja, resultado da competição eleitoral e de renovação das elites. Procurou-se, assim, despolitizar as relações sociais, restringir a democracia à sua dimensão política, tendo como seu único suporte, os direitos civis.

Em relação ao Brasil, os estudos de Duriguetto (2007) apontam que o processo de democratização ou modernização capitalista pelo qual o país passou desde a década de 1930, não foi edificado com a substituição do velho regime oligárquico por um regime democrático. Ao contrário, mantiveram-se tanto as relações herdadas do passado, readequando-as enquanto elemento de acumulação e desenvolvimento, como as de exclusão da participação popular nos processos de decisão política. O Estado que comandou a industrialização, se constituiu centralizado, fechado, bipartite e excludente, servindo como “[...] eficiente instrumento contra a emersão, na sociedade civil, de agências portadoras de vontades coletivas e projetos societários alternativos” (NETO, 1991 apud DURIGUETTO, p. 135). Com o desenvolvimentismo, o aparato institucional corporativo e, posteriormente, com a ditadura militar, o Estado manteve seu papel ativo na regulação da economia, abrindo-a ao ingresso de capitais estrangeiros, mas não permitindo que os setores populares conquistassem espaço político.

Entretanto, a partir de 1970, a crise econômica juntamente com a crescente resistência dos movimentos populares, fez com que a autocracia militar burguesa criasse estratégias de abertura política “lenta e gradual” ao final da década, combinando medidas repressivas com concessões. Isto é, institucionalização lenta da vida política sem superação da ordem autoritária. Prevalecendo, assim, durante a transição política, a concepção de *democracia liberal conservadora*, entendida como restauração do “Estado de direito” controlado “pelo alto”. Por outro lado, alguns intelectuais brasileiros começaram a defender, ante os militares, as vantagens da democracia política para o próprio sistema. Essa defesa girava em torno do restabelecimento de uma relação mais equilibrada entre o Estado e a rede pluralista das organizações da sociedade civil. Propunha-se a restauração de canais de negociação com o Estado, mas não uma luta contra o Estado. Essa postura *liberal-democrática* de defesa de uma ordem social pluralista, fundada na pressão dos interesses organizados de grupos ou classes, mediados pelos partidos políticos, restringiu o caráter da democracia, afastando-a de qualquer perspectiva revolucionária. Essas duas concepções de democracia (liberal-conservadora e

liberal-democrática) balizaram nossa “transição democrática”. Sobressaindo-se, ao final desta década, a perspectiva que compreendia a democracia como um projeto que se esgotava na vigência de mecanismos político-institucionais para assegurar a governabilidade, a eficácia administrativa e a eficiência na aplicação de recursos. Não significando, portanto, ampliação e universalização dos direitos sociais de cidadania, tão exigidos pelos sujeitos e pelas organizações das classes subalternas. Retoma-se apenas a noção elitista de democracia, reduzida à defesa da existência das “regras do jogo”, ou seja, tornou-se apenas um método, um procedimento eleitoral de caráter restritivo, minimalista.

Na década de 1980 a situação se modificou. A pluralidade de movimentos sociais, de base operária e popular, organizaram-se das mais deferentes formas para expressarem suas reivindicações, mobilizando-se na defesa, conquista e ampliação dos direitos civis, políticos e sociais: a luta pela cidadania. A questão democrática voltou à cena, mas, desta vez, deslocada tanto do eixo liberal-conservador como do liberal-democrático, a partir da redescoberta da sociedade civil “[...] como esfera de vitalização e renovação da política e como lugar da emergência de iniciativas e manifestações sociais que lutavam ou se posicionavam contra o regime autoritário” (p. 151). Neste novo campo político-ideológico ela foi problematizada e pensada em contraposição a esses dois projetos. Isso acabou por imprimir ao conceito de sociedade civil uma função político-estratégica que produziu, no interior deste campo teórico e de ações sócio-políticas coletivas das classes subalternas, distintas leituras acerca da luta pela democracia.

Duriguetto destaca três posições diferentes que fomentaram o debate sobre a questão. Uma liderada por Carlos Nelson Coutinho, outra por Francisco Weffort e uma terceira por Marilena Chauí. Tendo em comum a crítica às concepções liberal-conservadora e liberal-democrática, partem da necessária democratização da política. Porém, possuem pontos de vistas divergentes quanto ao como efetivar a democracia. Para Coutinho, fundamentando-se em Gramsci, a democracia deveria ser pensada como construção de uma contra-hegemonia. Para isso, parte de três pressupostos teórico-políticos da democracia – seu vínculo com o socialismo; sua importância com único caminho para erradicar a natureza autoritária e elitista de nossa evolução sócio-política, econômica e cultural; e seu caráter estratégico indispensável para a criação de condições necessárias ao avanço do Brasil rumo ao socialismo (COUTINHO, 1980 apud DURIGUETTO, p. 152). Avaliando o quadro político brasileiro da época, propôs como prioritário, que as forças populares lutassem pelo fim do autoritarismo, pela conquista de um regime que assegurasse as liberdades fundamentais, criando-se, assim, condições para a efetivação da democracia e com ela a consolidação do socialismo no País,

pois, sem democracia não haveria socialismo e nem socialismo sem democracia plena e consolidada. Como Gramsci, explica que no processo de democratização eram necessárias algumas condições: articulação entre os organismos tradicionais de representação (parlamento) e os novos institutos democráticos (sociedade civil e seus organismos populares) mediados pelos partidos democráticos de base, de modo a projetar as classes subalternas e permitir aprofundar a democracia política na direção de uma democracia de massa – realização mais ampla e universal da democracia; articular pluralismo com hegemonia; buscar a unidade política e o consenso majoritário (vontade coletiva); e, enquanto método, a “guerra de posição” para se obter avanços gradativos na conquista democrática do poder de Estado pelas classes trabalhadoras. Compreendendo, assim, a sociedade civil como um campo de lutas de interesses de classe, projetos societários distintos e de disputa pela hegemonia.

Weffort defendia a democracia como participação e justiça social, isto é, deveria ser resultado de maior liberdade política e defesa da justiça social, sedimentada nos processos de “socialização da política”: abertura dos espaços político-institucionais democráticos para o acolhimento e o processamento das reivindicações sociais e dos conflitos delas resultantes. “A relação entre democracia e justiça social dependeria da natureza das “regras do jogo...”. Dessa forma, o processo de democratização estaria sujeito “[...] à ampliação da participação da sociedade civil nas decisões do Estado” (DURIGUETTO, p. 159). Representação e participação direta popular seriam as duas formas que aprimorariam a democracia e a capacitariam para a transformação social. Sociedade civil era, pois, pensada, como espaço (homogêneo) da política, sendo seu protagonismo exercido na ocupação e direção de espaços participativos na dinâmica político-institucional. Não havia defesa da hegemonia nem de um outro projeto societário.

Já Marilena Chauí, ao criticar sua redução à dimensão estritamente político-institucional e “minimalista”, defendeu a democracia como renovação cultural ou como forma de existência da vida social. Contudo, ressaltou duas condições sociais exigidas para sua efetivação: a superação das desigualdades sócio-econômicas e amplo processo sócio-organizativo dos movimentos sociais, tidos como um contrapoder democrático e popular. O campo de luta da sociedade civil – compreendida como organização autônoma da população ao redor de reivindicações que são dirigidas ao Estado, sem intermediação de partidos e representantes eleitos – seria a realidade cotidiana singular, fragmentada e plural. Seu potencial transformador estaria no âmbito sociocultural. A sociedade civil era contraposta ao Estado e a democracia pensada no âmbito da sociedade civil, não valorizando a sua luta no âmbito estatal.

Tivemos, assim, três modelos diferentes de democracia: uma *democracia de massa* contra-hegemônica, uma *democracia participativa com justiça social* que se efetivaria no âmbito das decisões estatais da ordem capitalista e uma *democracia como renovação cultural* que apostava na autonomização da sociedade civil em relação ao Estado. Esses debates se estenderam aos anos 1990, onde foram reatualizados.

Cabe lembrar, ainda, que com eles a sociedade civil foi revalorizada em sua dimensão institucional. Com isso, ganhou não só peso teórico-analítico como prático-operativo, uma vez que os canais institucionais de participação e consolidação de direitos passaram a ser considerados eixos da luta dos sujeitos coletivos pela ampliação da democracia e da cidadania, impulsionando experiências de administrações populares democráticas. Defendia-se a implementação destes mecanismos institucionais de participação social, como necessários para a criação de uma cultura democrática, baseada na participação e no controle da coisa pública. Assim, o Poder Local é revalorizado, ganhando a compreensão de portador de possibilidades de democratização das relações sociais e do poder.

Nos anos 1990, as ações coletivas dos movimentos sociais sofreram “refluxo” em suas atitudes de confronto e reivindicações, não só em função da conjuntura de crise econômica que fez com que os trabalhadores passassem a privilegiar suas necessidades mais imediatas em detrimento do embate em torno de projetos societários, como também, em virtude da valorização de condutas institucionais pragmáticas e propositivas: diálogo, negociação, parcerias com o Estado e busca de formas alternativas de participação. Ao mesmo tempo, o *elitismo democrático neoliberal* que se tornara hegemônico, enfatizava que a única saída para a crise brasileira era a descentralização (desconcentração) do Estado como instrumento necessário a sua democratização. Na prática, no entanto, isso significou instrumentalização da sociedade civil pelo Estado e pelo capital, que desqualificou os movimentos político-organizativos e dismantelou as políticas públicas, privatizando-as. Enfim, o que se viu foi a obstrução das possibilidades de ampliação da democracia. Porém, isso não aniquilou a visão de democracia como processo de democratização. Ao contrário, desenvolveu-se novas concepções, o que tornou esse campo temático ainda mais complexo, ao abarcar questões relativas à ampliação da democracia política em paralelo com as discussões da cidadania.

Nesse contexto, retoma-se as discussões anteriores, agora, com a temática da *democracia participativa*, a partir da justaposição de alguns fundamentos da tradição marxista-gramsciana e da tradição democrática-liberal. Ao defender a articulação entre democracia representativa com os canais de participação direta, sendo a participação efetiva dos sujeitos sociais fundamental nas diferentes instâncias políticas de discussão dos assuntos

públicos, opôs-se tanto à perspectiva elitista neoliberal, quanto à concepção pluralista de democracia. Enfatizava que esse necessário envolvimento nas instituições representativas nacionais e locais, era importante para o desenvolvimento dos indivíduos e para a tomada de consciência dos seus interesses, ou seja, teria um efeito educativo, pois, participando o indivíduo transformaria sua consciência egoísta em consciência coletiva; aprenderia a democracia. Ao definir a sociedade civil como esfera pública independente e separada do mercado e do Estado, o processo de democratização passou a centrar-se na influência que os sujeitos coletivos e indivíduos presentes nesta esfera pública participativa pudessem exercer em termos de demanda e controle, sobre o poder estatal. Entretanto, a democracia só se efetivaria quando houvesse uma significativa diminuição das desigualdades sócio-econômicas. Nesta concepção, a unidade dialética entre sociedade civil e sociedade política, rompia-se. A sociedade civil não seria um campo de lutas de interesses de classe permeada pelo conflito. A defesa da participação nos canais institucionais plurais se fazia em detrimento da hegemonia e da renúncia à superação do capitalismo. As desigualdades seriam resolvidas pela negociação e pelos resultados do processo democrático. A participação, assim, acabou sendo um fim em si mesma. O que fez com que parte dessas proposições, acabassem sendo incorporadas de modo invertido pelo projeto neoliberal, confundindo o campo das lutas democráticas.

Coutinho, por outro lado, continuou aprofundando suas análises sobre a radicalidade da democracia como valor universal, deixando claro que ela não se esgotava na constituição dos aparatos político-institucionais, porque era um processo que se aprofundava e onde se combinavam, indissolivelmente, reformas políticas com reformas econômicas e sociais juntamente com as práxis ideopolíticas (conscientes e coletivas) que as classes subalternas, organizadas no seio da sociedade civil, imprimiriam à construção da hegemonia. Isto é, a democracia, denominada, agora, de *democracia substantiva*, era sinônimo de hegemonia no pluralismo, de amplos consensos majoritários e defesa de interesses comuns na direção de um novo projeto societário. Enfim, significava ‘soberania popular’: presença efetiva das condições sociais e institucionais que possibilitariam ao conjunto dos cidadãos a participação ativa na formação do governo e, em conseqüência, no controle da vida social. Contudo, ela só se realizaria plenamente com a superação da sociedade de classes (COUTINHO, 2000).

Na direção oposta, sustenta Duriguetto, Weffort assimilou os postulados da democracia pluralista e cidadania liberal. Incorporou a noção de poliarquia, enfatizando que o processo de democratização estaria radicado na ampliação da participação da sociedade nas decisões do Estado, via eleições livres, periódicas, direitos e liberdades individuais etc.

Acreditava que não era possível a construção e a consolidação da democracia sem mercado, liberdade econômica e liberdade política.

Neste cenário, outros debates também ganharam destaque. Discutiui-se: a pluralidade, heterogeneidade e multiplicidade de organizações, movimentos e sujeitos que se configuravam em redes, teias, revelando projetos políticos diferenciados e uma proliferação de esferas públicas, inclusive não-estatais que publicizavam suas reivindicações e demandas, contribuindo para o dinamismo democrático; a cidadania ativa como estratégia para se democratizar o Estado; a participação cidadã como estimuladora da organização popular e de sua conscientização; a necessária criação de espaços públicos múltiplos e diferenciados onde a representação dos diferentes interesses, valores e opiniões pudessem se expressar, contribuindo para a constituição de uma ‘noção de bem público’, de ‘interesse público’ e ‘responsabilidade pública’ que tivesse como mediação o direito de todos. Enfim, inúmeros aspectos constitutivos do processo de democratização foram objeto de amplos estudos e discussões.

Essas novas e diferentes interpretações acerca da democracia apresentaram pontos de vistas teóricos e prático-operativos que iam desde uma radical oposição à hegemonia neoliberal e ao sistema capitalista, até aquelas que buscavam a ampliação cívico-participativa das dimensões dos direitos de cidadania. Esta última perspectiva, por exemplo, ao conceituar a sociedade civil como esfera pública não-estatal de cidadania, defendeu que a base fundante da democracia era a criação, reconhecimento, garantia e consolidação dos direitos sociais, políticos e culturais. Mas seria necessário se ultrapassar os limites da democracia representativa liberal – considerada de pouco enraizamento na vida cotidiana e pouca capilaridade social – através da criação de novos canais de participação direta dos cidadãos, ou seja, ampliação da democracia participativa que possibilitasse uma efetiva partilha do poder e da gestão da sociedade. Esses embates entre concepções diferenciadas fomentaram, assim, inúmeras iniciativas de gestão pública, inclusive as democrático-populares.

Percebe-se, de modo geral, nesses referenciais que cimentaram as várias concepções de democracia e suas ações práticas no País, certa fragmentação, pois ao procurarem aprofundar determinados aspectos considerados essenciais da democracia, acabaram perdendo parte da perspectiva de totalidade, ou seja, secundarizou-se a discussão sobre um projeto societário. Duriguetto aponta que eles, positivamente, alargaram o horizonte dos conflitos e das disputas ideológicas, mas desconectaram a sociedade civil da sociedade política, deixando de lado a questão da hegemonia e de um novo projeto de sociedade, rompendo com concepção de democracia como igualdade substantiva e efetiva soberania popular. Já na visão

de Santos e Avritzer (2005), a imposição do modelo liberal de democracia fez com que a própria democracia perdesse seu valor intrínseco, o que provocou a perda da demodiversidade – coexistência pacífica ou conflituosa de diferentes modelos e práticas democráticas; a articulação contra-hegemônica entre o local e o global e a ampliação do experimentalismo democrático.

Talvez isso tenha ocorrido como reflexo da crise que o socialismo vivenciou e ainda vivencia até hoje, como alternativa ao capitalismo, e que afetou as várias organizações da sociedade civil. Abandonou-se o Estado socialmente controlado, como campo de lutas de emancipação. Resignou-se às propostas de compatibilizar justiça social e conquista da cidadania com o mercado. Contudo, faz-se necessário novamente, se reavivar o interesse por esse debate público, restabelecer a credibilidade do poder, rearticular o diálogo entre eleitores e eleitos, reabilitar a discussão de idéias, o pensamento crítico para que se possa dar novo sentido às ações da sociedade civil – núcleo central onde se disputa o poder, se projeta, edifica e se articula a hegemonia. Uma vez que é nela que a democracia, como um processo controverso, longo e dolorido, cuja direção e finalidade se assentam na organização e formação de uma vontade coletiva das classes subalternas para a construção de seu projeto emancipatório, poderá reconectar os setores, organizações e movimentos sociais entre si e com o Estado, dando novo sentido às práxis políticas: imbuindo-as novamente do desejo de transformação social, ou como nos diz Santos e Avritzer (2005), **reinventar a emancipação social**. Algo que deveria começar, sem dúvida nenhuma, pela base, pelo elemento local ou, mais claramente, pela gestão pública municipal. O que exigirá que rearticulemos o Poder Local, de modo que possa ter como sustentáculo a perspectiva democrática não limitada apenas à conquista dos espaços participativos, institucionais e de direitos. Não há como prescindir destes. Tampouco como avançarmos, dando respaldo sócio-político ao Poder Local, se não tivermos o pressuposto de que as lutas sociais precisam articular, além deles, hegemonia, novas tecnologias e desenvolvimento local integrado e sustentável para a construção de um novo projeto social, principalmente, na Amazônia. Só assim, o Poder Local pode tornar-se instrumento de democratização das relações sociais e de poder. O que é um grande desafio em nossa região, onde, infelizmente, a disputa entre a racionalidade emancipatória e racionalidade clientelista e populista, que é alimentada por grande parte dos prefeitos, ainda é muito comum.

2.4.3 - *Participação*

Não há como pensar a democratização do Estado sem envolver a sociedade civil, ou seja, sem ter por base a participação efetiva dos sujeitos sociais. Todavia, como sabemos, nem

toda participação foi e é direcionada ao processo de democratização. Por isso, temos que aclarar também o que entendemos por participação e, qual se coaduna com esse processo.

A participação é um conceito difuso, polissêmico e impregnado de conteúdo ideológico. Pode ser usada tanto para justificar consensos como também para legitimar decisões teatralmente tomadas. Participação, conforme Teixeira (2001) significa “ser parte”, “fazer parte” “tomar parte”, de ações, atos, atividades ou processos decisórios ou não, coletivos ou não. Os que participam que são partes, desejam ser parte ou tomar parte. O que implica uma relação das partes entre si e com o todo. A participação envolve, assim, interação entre as partes, supõe uma relação de poder entre os próprios sujeitos, que podem ser mediados por intermédio do Estado ou através de outras instituições sociais, exigindo determinados procedimentos e comportamentos que expressam interesses, aspirações, valores, recursos que não são homogêneos. Nogueira (2005) nos explica que mesmo que toda participação não seja imediatamente política, não existe participação que não se oriente por algum tipo de relação de poder

Quem participa almeja afirmar-se diante de alguém, sobrepujar alguém, resolver algum problema ou postular a posse de bens e direitos, modificando sua distribuição. Vale-se, para tanto, de recursos (políticos, técnicos, financeiros, intelectuais) próprios ou disponíveis em alguns espaços comuns. Quem participa procura projetar-se como sujeito que porta valores, interesses, aspirações e direitos: constrói assim uma identidade, formula uma “teoria” para si e traça um plano de ação (p. 129-130).

Paulo Freire (2000) já nos dizia que a participação não pode ser entendida como pura colaboração, como oportunidade de fazer as obrigações do Estado tanto à moda dos governos que se dizem “democráticos”. Ela exige direito efetivo de vez e voz, discutindo e decidindo em certos níveis de poder, de opções, decisões e não só do já programado.

Historicamente a participação tem sua origem na *pólis* grega onde tinha sentido decisional, ou seja, a coletividade era quem decidia sobre ela mesma. Todos tinham o igual direito de participar da administração pública. Não havia uma instância exterior, oposta a comunidade. Entretanto, quando o Estado definiu-se como poder absoluto independente da sociedade, a participação tornou-se à parte, fora dele. Essa separação entre “sociedade civil” e Estado, fez com que o poder deixasse de ser de domínio coletivo (WOLF, 2003). Porém, no regime liberal, na Europa do século passado, a participação ganhou novamente destaque, com as lutas pela ampliação do sufrágio universal e conquista de direitos. Muito depois se estendeu aos países da América Latina.

De acordo com as análises de Nogueira (2005), podemos visualizar quatro grandes modalidades de participação que emergiram, combinando-se de diferentes formas em

diferentes circunstâncias histórico-sociais, que coexistem ainda hoje e que correspondem a diferentes graus de consciência política.

Temos, inicialmente, a *participação assistencialista*, de natureza filantrópica ou solidária. Ela é encontrada em todas as épocas históricas, associada à natureza gregária e associativa do ser humano. Servia para diminuir o infortúnio, otimizar recursos comunitários ou grupais, aumentar a qualidade de vida e resolver problemas. Foi dominante na fase precedente à afirmação dos direitos de cidadania e tende a predominar nos estágios de menor maturidade e organicidade dos grupos sociais ou de menor consciência política coletiva. A segunda é a *participação corporativa*, que é fechada em si e objetiva um propósito particular, pois está dedicada à defesa de interesses específicos de determinados grupos sociais ou categorias profissionais. Esteve associada à origem do sindicalismo moderno.

Tanto a participação assistencialista como a corporativa são modalidades universais de participação, que se interpenetram e se articulam porque ligadas a problemas concretos, práticos e sintonizadas muito mais com as camadas populares. Ambas correspondem a uma espécie de dimensão *pré-política* da agregação moderna, mas nem por isso irrelevantes, negativas e inferiores. Nelas, aliás, foi ganhando corpo, aos poucos, um associativismo que se pôs além do corporativo e/ou assistencialismo em direção ao horizonte político estatal.

A *participação eleitoral* é a que nos projeta para o campo propriamente político. Não visa apenas interesses particulares, mas interfere diretamente na governabilidade com efeitos sobre toda coletividade. Aqui, já há uma consciência mais clara do poder político e das possibilidades de direcioná-lo e reorganizá-lo. Típica do contratualismo liberal, ainda que não exclusiva dele, tem seus limites e não necessariamente leva a uma reorganização sustentada do Estado, pois ainda muito condicionada por atos e escolhas individuais, particulares. O voto não é o mais adequado para expressar as convicções cívicas mais exacerbadas, limitando o envolvimento do cidadão. Porém, o ato de votar é, em maior ou menor grau, uma forma de participação política, assim como uma ação de defesa de interesses.

Já a *participação política*, inclui, complementa e supera todas as modalidades anteriores. Não colide com elas nem as rejeita como algo “menor”, ao contrário, incorpora-as qualificando-as, uma vez que os grupos sociais seguem trajetórias nas quais se combinam e oscilam diferentes graus de consciência política e de atuação prática. Realiza-se tendo em vista a comunidade como um todo, a organização da vida social em seu conjunto, isto é, o Estado. Política, aqui, é entendida no sentido gramsciano de uma prática ético-política que tem a ver tanto com o poder e a dominação quanto com o consenso e a hegemonia; tanto com a força, o consentimento quanto com o governo e a convivência. Envolve assim, ações que

intencionam modificar ou preservar a ordem social. Atravessa o ser social e põe-se inteiramente no campo do Estado, concebido como arena da luta política, espaço de disputas de posições de poder a partir e nos espaços sócio-institucionais da sociedade civil. “Por intermédio da participação política, indivíduos e grupos interferem para fazer com que diferenças e interesses se explicitem num terreno comum organizado por leis e instituições, bem como para fazer com que o poder se democratize e seja compartilhado” (NOGUEIRA, 2005, p. 133). É esse tipo de participação que consolida, protege e dinamiza a própria participação e a cidadania. Configura-se, sobretudo, como um meio de se fazer presente no conjunto da vida coletiva, de disputar o governo, de postular a hegemonia e a direção intelectual e moral da sociedade. Ganha, assim, significado de participação democrática.

Ao longo do século XX, a participação evoluiu à medida que a sociedade civil foi ganhando espaço no Estado, ou seja, que grupos, classes, indivíduos foram introduzindo e exigindo que suas idéias e interesses se fizessem também presente no centro que organiza a vida coletiva. Isso fez com que a hegemônica democracia representativa liberal, cujo fundamento repousava na participação eleitoral, fosse sendo, aos poucos, questionada. A complexidade, policentrismo e pluralismo da sociedade moderna, a fragmentação, crescimento e diversificação dos interesses, o alargamento do processo de democratização com a ampliação dos direitos e a crise do Estado keynesiano, na segunda metade do século, levaram à desvalorização relativa do elitismo democrático e ao aumento da demanda por participação. Isto é, à medida que a democracia representativa perdia eficácia, cristalizava-se em importantes segmentos da população, a perspectiva de que a mudança não mais passaria pela política institucionalizada, pela representação, mas pelos movimentos sociais que poderiam mais que o Estado e o governo, tornando-os, até certo ponto, “dispensáveis”. Revalorizava-se, assim, a partir da década de 1960 e durante os anos 1970, a participação política ativa e com ela a democracia direta, que passava ter como suporte teórico as idéias de Marx e a utopia socialista, em contraste com o elitismo liberal. Contudo, na década seguinte, a dimensão institucional ganhou novamente importância, pela visão gramsciana e pela democracia participativa, que fez com que os movimentos sociais passassem a exigir, a disputar sempre mais participação nos espaços onde eram tomadas as decisões. A participação política readquire a dimensão institucional, incorporando-se aos processos de governo em duplo sentido: deslocamento de parcelas do poder e construção de contra-hegemonia com ampliação da democratização do Estado e da sociedade. Entretanto, durante os anos 1980-90, a participação política é novamente reinterpretada, agora sob a égide do neoliberalismo que dá novo sentido a ela, convertendo-a em movimento de maximização de interesses e/ou

colaboração governamental. Neste sentido, declara Nogueira (2005, p. 57), “participação e sociedade civil não mais serão vistas como expressão e veículo da predisposição coletiva para organizar novas formas de Estado e de comunidade política, de hegemonia e de distribuição do poder...”. Transformar-se-á, a participação, em um instrumento para solidarizar governantes e governados, aliviar e agilizar a ação governamental, compartilhar custos e reduzir atritos; voluntariado, filantropia, recurso gerencial, despolitizando o processo de abertura do Estado.

No Brasil, como já vimos, foi e ainda é recorrente a exclusão da participação popular nos processos de decisão política. A sociedade civil sempre foi marginalizada dos centros decisórios do poder do Estado. De acordo com Calderón e Marim (2003), isso começou a mudar em fins dos anos 1960 e durante a década de 1970. A participação popular passou a ser compreendida dentro do paradigma “utópico-socialista”, como requisito para a construção de um sistema alternativo ao capitalismo. Essa onda participativa foi dinamizada, principalmente no final dos anos 1970 e início de 1980, pelos movimentos sociais urbanos, a Teologia da Libertação e as Comunidades Eclesiais de Base (CEBs). Mas esteve mais centrada no âmbito local.

Com a entrada de novos atores em cena, o novo sindicalismo, a rápida proliferação dos movimentos populares e o surgimento de administrações municipais abertas ao diálogo com as organizações populares, a participação ganhou dimensão nacional como exigência nas tomadas de decisões e no maior controle do Estado. A partir da segunda metade dos anos 1980, a sociedade civil voltou-se para a elaboração da nova Constituição Federal, das Constituições Estaduais, Leis Orgânicas Municipais e Leis complementares, tendo como alvo, a aprovação de regulamentos em torno dos quais giravam suas ações, ou seja, a juridização dos objetivos da participação. Passou-se a pensar que a democratização da sociedade passava pela criação de canais institucionais de participação popular, respaldando, assim, a democracia participativa. Aos pouco, no entanto, foi perdendo seu caráter contestador e ganhando um caráter legalista. A participação popular foi se desligando do paradigma socialista e sendo compreendida como elemento dinamizador da “cidadania ativa”

Deixa-se a utopia socialista para abraçar a utopia democrático-participacionista, novo parâmetro que aponta para o fortalecimento da democracia política como meio para a democratização das diversas esferas da sociedade. A participação torna-se elemento imprescindível e necessário não mais para a revolução e sim para a construção democrática (CALDERÓN; MARIM, 2003, p. 213).

Nos anos 1990, assistiu-se um recuo das organizações populares da sociedade civil. Lideranças são absorvidas no processo de gestão do Estado e de inúmeros Conselhos constituídos. O liberalismo retomou suas forças através do neoliberalismo, que redefiniu a função do Estado e incorporou a participação – ancorada na utopia democrático-participacionista – como elemento democratizador e mecanismo fundamental na consolidação do “Estado eficiente”, por meio da transferência para a sociedade civil de parte de suas funções. Prega-se a co-responsabilidade entre o Estado e a sociedade civil que é transmutada em “terceiro setor”. Reformula-se o conceito de participação popular que além de “cidadania ativa”, ganha também o sentido de “ação cidadã”. O neoliberalismo apropriou-se de categorias e idéias de setores progressistas, descaracterizando-as e dotando-as de novos sentidos e significados.

Como podemos ver, os sentidos diversos que a participação adquiriu e adquirir, deve-se à concepção sócio-política que a fundamenta, ou de como se vincula à política e ao político. O que nos leva a reconhecer que nem sempre a participação produz efeitos ético-políticos. Pode se converter em mero recurso gerencial. Por isso, defendemos aqui, a *participação política*, ancorada nos aportes gramscianos, como a que possibilita ao Poder Local se transformar em instrumento de democratização de poder. Como parte da essência do Estado e não como um expediente para exacerbar os particularismos ou fragmentar as classes sociais, proporciona uma melhor vocalização das demandas, diferenças e aspirações, tendo em vista a recomposição unitária. Objetiva a totalização política, isto é, a constituição da hegemonia, da vontade coletiva. Sem essa totalização, se torna mera luta de interesses. Como participação democrática, não visa acabar com o poder, mas fazer nascer o consenso, multiplicar os espaços onde as relações de poder possam ser democratizadas. Tornar-se um recurso estratégico do desenvolvimento sustentável. Por isso, não tem como ser viabilizada contra os órgãos de representação, de costas para as instituições, nem sem o envolvimento direto de organizações, movimentos e entidades da sociedade civil nos meandros da gestão estatal. Não há como distribuir o poder de forma democrática, sem a participação da população e o controle social. No entanto, isso é algo que precisa ser incentivado, estimulado pela gestão, pois a nossa cultura política ainda é troncha, ou seja, a política tem servido, na maioria das vezes, apenas como instrumento de apropriação privada e privilegiada do espaço público pelas elites, e não como socialização democrática do poder. E essa ausência de participação é, em parte, a grande responsável pela atomização, apatia política, inércia do cidadão que, sem dúvida, é a causadora da apatia social, que faz com que os sujeitos sociais não se vejam mais como parte de uma coletividade e os espaços públicos apareçam sem nenhum significado. Só

com a participação democrática na cena pública se pode resgatar o sentido da comunidade, do que é político e do que é coletivo, fazendo com que os atores sociais se interessem pelo que pertence a todos.

Borja (1988) nos explica que não há como esperar grande participação da população se ela não sabe como, onde ou para quê participar. O sistema político que deveria dar essas respostas nem sempre é capaz de estimular sua expressão ou permitir que ela se manifeste. Desse modo, enfatiza ele, a participação exige um conteúdo formal, político-jurídico como: a) credibilidade do Estado: que seja democrático, dialógico, honesto, transparente e eficaz; b) efetivá-la em todos os âmbitos coletivos: economia, segurança, ação social, saúde, educação, cultura etc; c) um conjunto de mecanismos institucionais que reconheça direitos e os garanta; d) interlocução coletiva da sociedade civil; e) e programas ambiciosos que visem melhorar a vida dos cidadãos e seu desenvolvimento. E conclui,

A participação é um método de governo, um estilo de fazer política no Estado e na Sociedade [...]. A política e a cultura democráticas requerem uma dialética de pluralismo e consenso, de confrontação e de negociação, que só pode se desenvolver em um Estado descentralizado e participativo (p. 15).

Já Nogueira (2005), esclarece que à medida que a participação alarga-se e ativa-se, passa a condicionar o governo e a administração pública, isto é, a gestão é obrigada a se reformular, se organizar de outro modo, a formar novos recursos humanos. E destaca alguns impactos, requisitos, obstáculos, riscos e efeitos positivos da participativa na gestão.

Como impacto ressalta que a gestão participativa modifica a relação entre governantes e governados, uma vez que a inclusão do cidadão na órbita do Estado ou o encontro da sociedade civil com o Estado deixa pouco espaço para o “decisionismo” governamental, assumindo, a negociação constante, contínua e intensa, o posto de comando. O aparato governamental não pode ser mais concebido como desvinculado da sociedade. O controle do governo pela sociedade passa a ser uma exigência, pois o governo deve visar ao povo, fazer-se com o povo e ser por ele avaliado e controlado, segundo regras, critérios e procedimentos, o que vai requerer cidadãos ativos, qualificados não apenas para controlar de modo passivo a gestão, mas também para interferir nela, direcioná-la. Opera-se em parceria, dentro e fora do Estado, entre organizações públicas e entre estas e a sociedade civil, mas sem que isso signifique transferência de suas obrigações e recursos públicos para o mercado, nem perda de sua força e iniciativa para dirigir, coordenar e impulsionar as políticas públicas e garantir a qualidade dos serviços públicos. Trabalha para além do formal e do burocrático, ou seja, busca resultados efetivos que não se limitem à administração, mas que instiguem a

transformação social, com o estabelecimento de patamares dignos e justos de distribuição de renda, de inclusão social e de seguridade social.

Exige alterações substanciais na forma de dirigir, organizar as instituições públicas, de gerir seus recursos e procedimentos, de modo a prestar melhores serviços e fazê-las trabalhar de outro modo, modernizando-as: incorporando tecnologias sem desfazer das pessoas, buscando agilidade e leveza sem perder de vista o mérito e o sentido, formando em vez de capacitar profissionais, reunindo, assim, técnica e política. Orienta-se por critérios inteligentes como a eficiência e a agilidade, domesticando e democratizando a burocracia: abrindo-a às organizações, oxigenando-a, submetendo-a a outros ritos e controles, à crítica e à recriação organizacional. Tem como parâmetro o planejamento estratégico, democrático e dinâmico, rompendo com àquela visão normativa, estreita e tecnocrática, fixando metas, cenários e avaliando a caminhada, fundindo participação com decisão, execução, avaliação e controle. Agrega conhecimento científico e recursos humanos qualificados: profissionais que dominem o campo técnico-científico, capazes de pensar de modo complexo, realizar análises concretas e imprimir outro padrão ético à gestão. A gestão participativa exige, enfim, que os gestores sejam mais que bons burocratas, sejam bons intelectuais, pois nos dias atuais não é possível governar de modo improvisado, com base apenas em experiência, bom-senso, intuição ou honestidade. “Nenhuma comunidade pode se autogovernar se seus governantes não se profissionalizarem e não aceitarem a evidência de que precisam absorver conhecimentos técnicos e científicos especificamente concebidos para governar” (p. 151).

Alguns requisitos são apontados como necessários, mas que não podem ser absolutizados: que a comunidade tenha uma cultura ético-política forte e em constante revitalização para que possa valorizar as instituições políticas, os direitos e os deveres, desenvolvendo uma consciência política, o que vai depender de educação; orientações governamentais claras: projetos nítidos, consistentes e adequadamente comunicados; liderança, direção e recursos políticos, uma vez que o governo não é apenas o administrador, mas o que dirige a comunidade o que forja idéias e aponta caminhos. Teixeira (2001) complementa afirmando que são necessários também, canais de interlocução entre o Estado e a sociedade e entre os próprios atores, e organizações sociais autônomas, pois a participação não depende só de regras, mas de mecanismos institucionais ou não.

Como a participação resulta de uma complexa operação pedagógica, política e ideológica temos, assim, de acordo com Nogueira, alguns obstáculos à gestão participativa: as disputas internas; os ataques sistemáticos porque objeto de cobiça; as manobras diversionistas dos ameaçados ou incomodados; a cooptação, perversão e neutralização de seus atores; os

custos físicos, financeiros e emocionais da participação; a inconstância, irregularidade e refluxo dos processos participativos que pode levar à ineficiência, ineficácia e falta de efetividade da gestão, colocando em risco a legitimidade das decisões, cuja superação só se dá com treino, educação política e consciência cívica e, as intenções, idéias e atitudes do gestor não respaldadas por direitos ou à revelia das discussões compartilhadas.

Quanto aos riscos Nogueira destaca a manipulação e a instrumentalização. Os mais bem preparados: que possuem maior capacidade de se comunicar, melhores idéias, recursos de ação e organização, podem, em reuniões, fóruns e assembléias, ter mais peso nas decisões, condicionando-as unilateralmente – porém, não há garantias que todas as decisões sejam efetivamente democráticas. Os técnicos da área podem se sobrepor e impor seus pontos de vistas, tornando a participação artificial e instrumental.

Apesar de todos esses obstáculos e riscos, seus efeitos são extremamente positivos: propicia opções públicas mais coerentes; amplia e fortalece o processo decisório; faz com que as escolhas reflitam as opiniões, expectativas e carências das pessoas; retira do gestor sua arrogância, aderência à tecnocracia e o compromete a prestar contas de seus atos; gera e dissemina responsabilidade, tanto por parte do governo como da sociedade – mesmo com responsabilidades diferentes, tanto o cidadão como o gestor, tornam-se responsáveis pelo êxito da gestão – e, gera-se sustentabilidade, pois protege e dá consistência a determinadas decisões.

Pensamos, desse modo, ser fundamental o resgate da participação democrática para se recompor as lutas da sociedade civil, reinventar a emancipação, colocar novamente no horizonte a *democracia substantiva* – declaradamente política, encharcada de preocupações ético-políticas e que engloba na “democracia de base” a “democracia representativa”, projetando um Estado democrático e socialmente controlado. Participação está muito mais exeqüível em escala regional e local, incidindo concretamente nas práticas governamentais e na formulação e implementação das políticas públicas. Porém, sabemos que ela não se viabiliza sem mediações procedimentais ou institucionais e, principalmente, processos consistentes de educação, conscientização e politização. Sua força emancipatória cresce na medida em que a própria política é reinventada, recriada, repolitizada. É essa participação democrática que respalda e dá sentido ao Poder Local como arena pública e coletiva de luta, atravessada por contradições e pela disputa, negociação entre Estado e sociedade civil – espaço de luta organizada e articulada das diferentes expressões culturais e das classes subalternas na busca da conquista de hegemonia e da emancipação.

2.4.4 - *Controle Social*

A descentralização, a democratização e a participação devem fundamentar as bases de uma nova relação entre Estado e sociedade civil. No entanto, essas bases só se completam com o controle do Estado pela sociedade, ou seja, controle sócio-político do cidadão sobre as ações do Estado. E como existem concepções divergentes sobre o que se entende por controle social, que variam de acordo com a concepção de Estado e de sociedade civil e a interpretação da relação entre estas esferas, se faz necessário esclarecer novamente, qual delas deve permear o Poder Local.

Correia (2005) nos explica que a expressão “controle social” foi utilizada de modo específico tanto por Mannheim, Durkheim e Freud, para expressar a relação entre o Estado e a sociedade ou entre o indivíduo e a sociedade. Porém, foi no campo das ciências políticas e econômicas que ela passou a ser compreendida, principalmente, sobre dois diferentes enfoques. Um que entende o controle social como controle do Estado sobre a sociedade, e outro que o compreende como controle da sociedade (ou setores organizados da sociedade) sobre as ações do Estado. No primeiro, há a percepção de que o Estado controla a sociedade em favor da classe dominante através de políticas sociais que amenizam os conflitos de classe. Por trás desta, está a concepção de “Estado restrito” ou a perspectiva de que o modo de produção capitalista necessita de formas de controle social que garantam o consenso social para a aceitação da ordem burguesa pelos membros da sociedade. As instituições seriam os mecanismos de controle social responsáveis em difundir e manter a ideologia dominante, reforçando a internalização de normas e comportamentos socialmente legitimados. Já no segundo enfoque, a percepção é de que a sociedade tem possibilidades de controlar as ações do Estado em favor dos interesses das classes subalternas. Esta perspectiva está assentada na concepção de “Estado ampliado” gramsciano, segunda a qual o Estado é um espaço contraditório de luta pela hegemonia e pela conquista do poder político por parte das classes dominadas. Esta, abarca, amplia e areja a primeira concepção, ao reconhecer que o Estado, apesar de representar hegemonicamente os interesses da classe dominante, pode também incorporar de maneira contra-hegemônica os interesses e as demandas da maioria da população, isto é, seu domínio não é nem absoluto nem definitivo.

É nesta segunda perspectiva que o controle social ganha acepção de “[...] atuação de setores organizados na sociedade civil na gestão das políticas públicas no sentido de controlá-las para que estas atendam, cada vez mais, às necessidades e demandas sociais e aos interesses da coletividade” (p. 49). Neste sentido, controle social é entendido como o controle de setores organizados da sociedade civil sobre as ações do Estado, para que este atenda aos interesses

da maioria da população. “É na luta pela incorporação desses interesses que se abre a possibilidade de as organizações das classes subalternas, presentes na sociedade civil, controlarem de alguma forma as ações do Estado e, conseqüentemente, influenciarem na alocação dos recursos públicos” (p. 54). Desse modo, o controle social se realiza na disputa entre as classes pela obtenção da hegemonia e pela imposição de seus interesses na condução da vida coletiva. Portanto, é no seio marcadamente antagônico, contraditório da sociedade civil⁷⁰ que o Estado é democratizado através da mudança de direção de suas instituições, superando-se aquela visão que o compreende a parte da sociedade e apenas como órgão de coerção e manutenção dos privilégios e das desigualdades.

No Brasil, ainda de acordo com Correia (2005), a discussão sobre o controle social emergiu na década de 1970, como resultado do restabelecimento de canais de interlocução entre Estado e sociedade civil. Durante a ditadura, continua a autora, o controle social era exercido exclusivamente pelo Estado, por meio de decretos secretos, atos institucionais e repressão a qualquer ação política da sociedade civil. Na década de 1980, à medida que as relações entre o Estado e a sociedade foram se modificando, isto é, por um lado, os movimentos sociais rompiam com a posição antiestatal e admitiam negociar com o Estado através da política pública e, por outro, o próprio Estado passava a reconhecer os movimentos como interlocutores coletivos, o debate sobre a participação social voltou à tona com uma dimensão de controle sobre o Estado. Em 1988, setores progressistas, movimentos sociais, sindicatos e parlamentares articularam-se na árdua tarefa de democratizar o Estado, garantindo na Constituição Federal, direitos sociais e de participação da sociedade civil na definição das políticas públicas. Visava-se maior autonomia dos Estados e Municípios e à aproximação entre a gestão e a população. A participação social foi então garantida na direção do controle social, exercido por setores organizados na sociedade desde sua formulação, acompanhamento até sua execução. Inúmeros Conselhos foram legalmente constituídos e se multiplicaram pelo País. Pretendia-se, com essas instâncias de participação institucionalizadas, ter a possibilidade de que os segmentos representados da sociedade civil organizada, defendessem os interesses das classes subalternas, influenciando e controlando, de alguma forma, os rumos das políticas sociais⁷¹.

⁷⁰ A sociedade civil em Gramsci pertence ao momento da superestrutura, ou seja, é o conjunto plural dos organismos coletivos ditos “privados” (associações e organizações, sindicatos, partidos, atividades culturais, meios de comunicação) que exercem o consenso sobre a sociedade dando-lhe direção moral e política, isto é, onde que a hegemonia é construída pela direção política e pelo consenso (DURIGUETTO, 2007).

⁷¹ Souza (2004) esclarece que os conselhos são espaços compostos pela sociedade civil e poder público, de caráter permanente, deliberativo e paritário, tendo 50% de membros da sociedade civil e 50% de membros do governo. Seu principal objetivo é discutir, elaborar e fiscalizar a política social, em cada esfera de governo.

Entretanto, na década de 1990, se estabeleceu uma grande contradição entre o arcabouço legal da Constituição e das Leis orgânicas que apontavam para um Estado regulador e garantidor dos direitos sociais e a adoção por parte do governo do projeto neoliberal. Impõe-se assim, através de medidas provisórias, leis complementares e emendas constitucionais um retrocesso às conquistas que a sociedade civil organizada tinha conseguido incorporar à Constituição. Assiste-se a um processo de “universalização excludente”, ou seja, ao mesmo tempo em que o acesso aos serviços públicos eram universalizados, seu atendimento era precarizado ou privatizado. Estabelece-se a “[...] desregulação estatal por meio de privatizações, redução de direitos sociais e trabalhistas, cortes nas políticas sociais e eliminação de parte dos controles do Estado” (CORREIA, 2005, p. 22). Aproveitando-se de um momento de refluxo dos movimentos populares e sindicais, apropriam-se de suas bandeiras de luta, imprimem-lhes uma outra lógica favorável aos seus interesses. Procuram enfraquecer, dividir, cooptar e despolitizar a sociedade civil através de estratégias como a transferência de suas funções para a sociedade, voluntariado, filantropia e da manipulação dos Conselhos gestores das políticas públicas. Assim, o Estado foi re-formado na direção do desmonte das políticas sociais e confisco de seus recursos, cujas consequências sentiram os Municípios e sente até hoje a população.

Ao longo dos anos, enfatiza Correia, os mecanismos de participação institucionalizada que visavam o controle do Estado: Conselhos e Conferências, mostraram-se limitados e frágeis na maioria dos municípios brasileiros. Limitados pelas determinações macroestruturais da política econômica nacional e internacional, pelos interesses privatistas em jogo, pela falta de vontade política dos gestores e transparência nas informações prestadas, pelo sigilo e manipulação de dados e artifícios contábeis, pela ingerência política na escolha dos conselheiros, pelo descumprimento de suas deliberações por parte dos gestores, pela cooptação dos conselheiros na aprovação de propostas etc. Frágeis pela falta de capacitação, informação e conhecimentos dos conselheiros, pela incipiente organização e consciência de classe das classes subalternas, pela cultura de submissão ainda arraigada, pela desarticulação e falta de mobilização de suas bases na defesa de propostas e projetos comuns, pelo corporativismo, pela falta de acesso às informações, pelo desconhecimento de seus papéis, entre outros. Apesar disso tudo, não podem ser desprezados, pois abriram e abrem espaço para que os setores organizados da sociedade civil que representam os interesses subalternos obtenham algum controle sobre as políticas sociais. Constituem a possibilidade de ruptura com a cultura de submissão enraizada na maioria da população, em que o público é tratado com descaso ou posse privado das elites dominantes. Deve-se frisar, todavia, que tanto nos

Conselhos como na sociedade civil, os interesses não são homogêneos, isto é, os espaços de participação popular, nestes, são contraditórios, pois podem legitimar tanto o poder dominante, como também servirem de pressão e defesa de seus interesses na perspectiva de ampliação da democracia. E que esses espaços institucionais não devem ser considerados os únicos espaços de controle social. Existem outros a que se pode recorrer como o Ministério Público, os Tribunais de Contas etc. Os setores, organizações e movimentos da sociedade civil precisam também criar e manter seus foros independentes e autônomos de discussão e fiscalização do Estado, superando, contudo, aquela posição antiestatal sectária que se nega se envolver no repensar do próprio Estado e do Poder Local.

Compreendemos, então, que os mecanismos democráticos de participação e controle social do Estado não podem ser ignorados, pois mesmo limitados, permitem propor, denunciar, questionar a política por este desenvolvida; alargar a esfera pública; descentralizar o poder; incorporar os interesses e demandas de setores, entidades e organizações da sociedade civil que buscam hegemonia. Desse modo, o controle social passa a ser importante instrumento de democratização do Estado, devendo permear Poder Local no sentido de cada vez mais criar consensos, vontade coletiva na direção de um novo projeto social.

Não é possível mais hoje, que aqueles que pagam os serviços públicos e sustentam o Estado por meio de inúmeros e diferentes impostos, fiquem de fora das decisões e controle sobre os rumos dos recursos públicos a serem gastos, para que os serviços tenham qualidade e sirvam aos interesses coletivos. Por isso, será preciso controlar esses recursos, de onde vêm, como e onde serão aplicados, pois sua alocação é que define os interesses em jogo. O que vai exigir o fortalecimento dos movimentos sociais organizados da sociedade civil e capacidade destes de interferir na gestão pública, orientando as ações e os gastos estatais em função dos interesses da maioria da população. E ainda, um processo de capacitação e formação permanentes de seus representantes, no sentido de qualificá-los politicamente para os embates político-sociais e passagem do momento ‘econômico-corporativo’ para o ‘ético-político’ – um desafio a ser vencido. Correia enumera outros desafios para o aperfeiçoamento dos mecanismos de controle social: articulação entre os conselheiros, entre os próprios conselhos tanto a nível local, estadual e nacional, entre os conselhos e a sociedade e entre os conselhos e outras instituições. Por outro lado, isso só será possível com uma gestão transparente, democrática, compartilhada e descentralizada do Estado e do Município; vontade política, intersectorialidade das ações e planejamento estratégico participativo.

Portanto, se faz necessário consolidar e alargar os espaços democráticos conquistados, para que as classes subalternizadas possam não só se organizar politicamente, como exercer o

controle sobre o Estado, no sentido de que as necessidades, demandas e interesses da maioria da população sejam de fato incorporadas, efetivadas, combatendo, assim, a hegemonia burguesa. Neste sentido, defendemos que a concepção de controle social, entendido como o controle dos segmentos organizados que representam os interesses da sociedade civil sobre as ações do Estado e o destino dos recursos públicos, a que deve permear o Poder Local como instrumento de democratização das relações sociais e de poder. Apesar de sabermos que há muito que trilhar – decisivamente na Amazônia – para que o que é público seja de fato do público e objeto de controle social, o Poder Local democratizado poderá dinamizar esse controle, servindo de suporte para a reconstrução, democratização do público como espaço de toda coletividade.

A nosso ver, portanto, esses são alguns eixos estratégicos que, somando-se e articulando-se uns aos outros, contribuirão para a edificação do Poder Local, cuja perspectiva não poderá ficar nunca limitada apenas à conquista dos espaços participativos, institucionais e de direitos, mas deverá buscar conectar pluralismo, desenvolvimento local, integrado e sustentável com a hegemonia, com a finalidade propositiva de mudança social. Isso tem um significado muito especial na Amazônia em virtude das transformações que estão ocorrendo na forma de relação entre sociedade e natureza, que valorizará sua rica biodiversidade, seu maior banco de informações genéticas e seu complexo mosaico sócio-cultural.

2.5 – O Poder Local na Amazônia e em Abaetetuba: desafios a enfrentar

A trajetória histórica da Amazônia nos deixa claro o quanto é complexo pensar o Poder Local na região. Desde sua conquista, as políticas governamentais sempre foram traçadas no sentido de colonizá-la, explorá-la e ocupá-la. Nos dois primeiros séculos, a dominação portuguesa submeteu o índio, o caboclo, e depois o negro, ao mais brutal processo de exploração humana: a escravidão. Com pleno domínio econômico, político e jurídico das províncias, não deixou quase nenhuma margem para a constituição de possibilidades de gestão do Poder Local. Os povoados, as vilas, as cidades seguiam e se subjugavam ao modelo de poder político-econômico dominante e centralizado da hegemonia lusitana. Restou à população oprimida a única forma de contrapoder: as revoltas, que se fizeram muito mais em função da sobrevivência do que de ideais sócio-políticos.

Com a Independência, o colonialismo externo foi substituído pelo colonialismo interno. As políticas governamentais passaram a enfatizar que a Amazônia precisava ser ocupada e explorada, agora pelos brasileiros. Afinal, a região era rica, mas estava “isolada” e pouco povoada pelo índio, caboclo, ribeirinho, em sua maioria, pobres e analfabetos, “incapazes” de construir o progresso da região. A Amazônia foi novamente submetida às

decisões e soluções políticas e econômicas pensadas fora de seu contexto. Transferiu-se milhares de migrantes e imigrantes para a região e impôs-se sobre eles o regime de “escravidão por dívidas” – o sistema de aviamento. Era preciso garantir a acumulação do capital e seu domínio. Outra vez a superexploração e a desigualdade não permitiram as mínimas condições para se pensar na construção do Poder Local na região, principalmente no Pará. A pequena oligarquia regional que se formou e galgou o poder, não construiu nenhum projeto para a região, adotando modelos distorcidos de gestões centralizadoras, clientelistas e autoritárias na administração pública, à imagem e semelhança das elites dominantes do país.

A partir da década de 1950, o Brasil buscou revalorizar a Amazônia. Elaboraram-se políticas públicas, desta vez, destacando a necessidade de desenvolver a região. O Estado deveria intervir no sentido de incentivar a produção regional para dinamizar a economia nacional. Um aparato estatal foi montado, a partir daí, para fomentar o desenvolvimento regional, mas que não contou com qualquer representação dos Estados e Municípios, ou seja, os planos que foram delineados e executados, não tiveram a participação efetiva dos poderes públicos e da população que ficou à margem das decisões. Dizia-se que os problemas da Amazônia, por serem tão grandes, os atores sociais locais não seriam capazes (por não terem competência técnica, recursos, poderes suficientes) de superá-los. Os poderes locais foram assim, deixados de lado.

Das políticas de desenvolvimento, passou-se para as políticas de integração neofuncionalistas⁷² na década seguinte. Tendo o Estado como principal agente indutor, essa integração via rodovias, significou a inserção da Amazônia e, essencialmente do Pará, na economia do Centro-Sul como fornecedor de produtos primários para suas fábricas visando o pagamento da dívida externa e, também, sua abertura ao capital nacional e transnacional que buscavam novos mercados e matérias-primas. Com isso, inúmeras indústrias locais foram à falência, desestruturando a fraca economia regional e aumentando os problemas sociais. Mais uma vez a sociedade local foi excluída na condução dos projetos, sendo apenas figurante neste cenário estruturado pela ação estatal que subsidiou e facilitou a reprodução do capital, considerado o único capaz de implementar as mudanças na região. Na verdade, destruiu-se não só as poucas possibilidades econômicas que existiam, como se buscou afastar qualquer interferência dos frágeis poderes locais no tocante às tomadas de decisões. Pensada como um “vazio demográfico” e solução para os problemas fundiários do Nordeste, a Amazônia foi palco de mais uma ação política governamental: a da colonização dirigida. Por desconhecer a

⁷² No neofuncionalismo a integração é fruto de decisão exclusiva do Estado nacional, gerando um sistema decisório sem qualquer participação estadual e municipal (BARRETO; VIGEVANI, 2004, p. 43).

região e ser decidida de cima para baixo sem considerar o conhecimento de sua população, acabou em fracasso.

Com o aprofundamento da crise econômica e aumento da dívida externa brasileira, o Governo Federal formulou novos planos que destacariam o papel da Amazônia na geração de divisas para o país, através da exportação de seus recursos naturais, consolidando o “modelo exportador” na “região de fronteira”. As políticas públicas passaram a dar destaque aos grandes empreendimentos agro-pecuários, madeireiros e mineradores, fundamentalmente no Pará, provocando o acirramento da violência, do latifúndio e da exploração predatória da floresta. Ao centralizar todas as diretrizes de desenvolvimento futuro da região, o governo federal abortou quaisquer tentativas de desenvolvimento autônomo ou soberano da Amazônia e do Pará. O novo estilo de ocupação da região com ênfase no setor industrial para transformá-la em pólo exportador de minério bruto, fez surgir os Grandes Projetos que, na prática, significaram desprezo pela diversidade social, econômica e ecológica da região, controle do território paraense e continuidade da migração de enormes recursos públicos, mobilizados com o aval do Tesouro Nacional para o capital. Agora, os poderes locais cujas lideranças desinformadas e sem consciência crítica não eram apenas excluídas dos centros de decisão, como sua população expropriada de suas terras, riquezas e meios de produção, aumentando ainda mais os problemas a serem administrados e os impactos ambientais negativos.

Percebe-se, assim, que o Estado brasileiro não procurou estabelecer políticas públicas que de fato atendessem aos anseios e necessidades da sociedade local, acabando por exacerbar as desigualdades sociais e regionais com suas políticas pensadas quase sempre em função do capital e em detrimento da região, sua população e do meio ambiente. Seus projetos dissociados da realidade local e raramente articulados à estrutura produtiva regional acabaram por desestruturar o pequeno, mas pulsante dinamismo econômico que existia nos poderes locais, destruindo formas de trabalho que garantiam emprego e renda à população e fazendo aumentar a dependência financeira dos municípios das transferências federais.

Apesar da Constituição de 1988 ter garantido maior autonomia para Estados e Municípios, as marcas da exploração econômica e dominação sócio-cultural que as políticas públicas deixaram nos governos locais, principalmente no Pará, e que se fazem sentir até hoje, ainda interferem no longo processo de maturação dessa autonomia. Não há dúvida, como nos diz Caccia Bava (1996, p. 58), de que

[...] os projetos de desenvolvimento que existiram até hoje submeteram a ação do Estado aos interesses privados e predatórios de distintos setores das

classes dominantes, cada um a sua época [...]. Os governos locais foram – e continuam sendo, em sua avassaladora maioria – instrumentos de apropriação privada do espaço público e de manutenção das oligarquias regionais e municipais no poder.

Por outro lado, segundo Castro e Marín (1986-1987) como reação e resistência às precárias condições de vida, descaso das oligarquias locais e aos desmandos do Estado, a partir do final dos anos 1970, a sociedade civil inicia suas lutas. A população do campo e da cidade começou a se organizar, inicialmente de forma comunitária, ao nível dos municípios, para pressionar as estruturas políticas por serviços de saúde, educação, moradia etc. À medida que as tensões e os conflitos aumentavam no campo e, na cidade, acontecia a explosão populacional, cresceu não só a pressão sobre poderes municipais como os movimentos populares e camponeses avançaram no sentido de ocuparem espaços mais amplos como as delegacias sindicais, a direção dos sindicatos, organizando entidades de maior representação para defender e garantir suas reivindicações. Com o fim do bi-partidarismo e a abertura de outros canais partidários, os movimentos sociais seguiram também na direção de ocupar campos políticos como os diretórios municipais dos Partidos. Eram tentativas de estabelecer uma nova correlação de forças no interior do processo eleitoral. Vale ressaltar, que a Igreja Católica com a Teologia da Libertação e as Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), deu enorme contribuição para a organização dos movimentos populares, sindicais e camponeses na Amazônia. Graças a essa contribuição muitos líderes de setores, organizações e movimentos da sociedade civil, ao longo do tempo, se transformaram em gestores municipais, como é o caso do prefeito de Abaetetuba.

A pressão exercida pelos movimentos sociais organizados independentes acabou fazendo com que os municípios ganhassem importância, enquanto instância de luta e projetos políticos, levando os governos municipais e estaduais a reconhecerem esses movimentos como importantes forças políticas na sociedade civil. No Pará, porém, os movimentos sociais organizados, principalmente nos centros urbanos sofreram, a partir da segunda metade dos anos 1980 e início dos anos 1990, um agressivo processo de cooptação por parte do poder público estadual. Ao penetrar nos movimentos, inclusive com o apoio de setores da esquerda, o aparelho estatal quebrou sua unidade, desarticulando-os e absorvendo parte de suas bandeiras de luta. Em seguida, o governo passou a controlar muitas organizações comunitárias e até mesmo sindicais. Desse modo, conseguiu limitar a participação, canalizar as demandas populares para as esferas mais distanciadas de decisão do Estado, fazendo com que os movimentos e organizações populares sofressem, ao longo dos anos, um processo de retração, de refluxo. Isso fazia parte de uma estratégia governamental que buscou

descentralizar a execução de algumas ações do Estado e, ao mesmo tempo, controlar os investimentos e a distribuição dos seus recursos. Algo que se coadunou com as políticas públicas definidas a nível nacional, impedindo não só que grande parte dos municípios desenvolvem capacidades técnicas-gerenciais, como os afastou de processos decisórios, fazendo com que continuassem com seu poder reduzido e dependente de procedimentos e decisões complicadas ao nível das estruturas do Estado e da União, situação que permanece até hoje.

Portanto, há muito ainda que avançar em direção à constituição do Poder Local na Amazônia. Contudo, partidos de esquerda têm dado sua contribuição à mudança de rumo dos poderes locais. Ao assumir o governo em vários municípios paraenses, têm conseguido realizar gestões democráticas e participativas, estabelecendo um diálogo permanente com os setores subalternizados, estimulando-os à rearticulação. Apesar de ainda isolados entre si e com certo ranço de desconfiança em relação ao seu envolvimento com um novo projeto para os poderes locais, setores, organizações e movimentos da sociedade civil, continuam suas lutas em defesa de um Estado democrático e plural, que tenha como horizonte a construção de um outro projeto social. Projeto este, não mais possível sem o envolvimento direto de todas as forças sociais, dando densidades e configuração ao Poder Local.

Em Abaetetuba, como na maioria dos municípios paraenses, o processo de superexploração e submissão a que foi submetida sua população ao longo de sua história, produto, em grande parte, das políticas governamentais traçadas para a Amazônia, não permitiu também as mínimas condições para se pensar na construção do Poder Local. Desde o primórdio do domínio português, passando pela elite predatória dos coronéis de engenho, pelos marítimos dos regatões, pelos pequenos e rudimentares microempresários do setor oleiro-cerâmico até a implantação do Grande Projeto Albrás-Alunorte, houve poucos benefícios, em termos sociais e políticos, para a população que continuou acossada pela pobreza.

Os ciclos econômicos que o Município viveu gerou riqueza, mas ficou concentrada na mão de alguns poucos empresários, em função da organização produtiva baseada quase toda no sistema de aviação. Administrativamente, o município ficou a maior parte do tempo dirigido por intendentess, depois prefeitos, todos nomeados por interventores estaduais que se tornaram, em seguida, governadores do Estado. Esses intendentess e prefeitos municipais estiveram, em sua maioria, a serviço das oligarquias estaduais. Somente a partir da década de 1970, que, no Município, a sociedade civil começou a despertar com o apoio da Igreja Católica. Através de estudos, cursos, seminários e encontros de formação foi desenvolvendo

nas lideranças e nos trabalhadores a consciência política sobre as precárias condições em que viviam e os desmandos do poder público municipal. A partir dos anos 1980, essas lideranças caminharam em direção à organização comunitária e sindical, com destaque para os professores, que assumiram, na cidade, a dianteira nas lutas políticas locais, inclusive de confronto direto com o governo local. A explosão populacional e o desordenado crescimento da cidade provocado pela implantação do Projeto Albrás-Alunorte, aprofundou as disparidades sociais, desorganizou de sua economia e levou ao colapso as pequenas melhorias urbanas que Abaetetuba dispunha: água, energia, unidades de saúde, escolas, mercado etc. A sociedade civil, então, reage lutando e pressionando os poderes públicos municipais e estaduais que, infelizmente, pouco fizeram pelo município até 2004, quando a população cansada de promessas resolveu eleger um prefeito do PT para governar o município. Era a primeira vez que um Partido de esquerda assumia o poder no Município.

Hoje, a Amazônia vive um novo processo de cobiça internacional. Aos poucos deixa de ser fronteira de recursos naturais e se transforma em fronteira de conhecimento da maior biodiversidade do planeta. Isso impõe novos desafios aos municípios da região, principalmente, a Abaetetuba, no sentido de ressignificar suas bases de sustentação sócio-econômica. Não é mais possível manter a antiga política de desenvolvimento predatório dos recursos naturais. É preciso desencadear uma outra política de desenvolvimento local, integrado e sustentável que resgate sua importância no cenário regional. Por outro lado, isto não se faz sem a construção de novas bases de relacionamento do governo local com setores, entidades, organizações e movimentos da sociedade civil, de modo que se façam presente de fato, controlando e participando democraticamente da gestão pública descentralizada do Município.

Entretanto, como já frisamos anteriormente, este processo só realizar-se-á com o desencadear, principalmente a nível municipal, de um amplo e profundo investimento na educação (formal, política e tecnológica) de todas as forças, setores e lideranças, tanto da cidade como do campo – um requisito fundamental para se romper com práticas e hábitos sócio-culturais arraigados – que permita um repensar não só o poder público, como também edificar o Poder Local e reorientar o desenvolvimento da Amazônia. Algo que procuraremos ver a seguir, em que medida essa política pública tem contribuído para o avanço nesta direção, utilizando a mediação dos eixos do Poder Local.

III – AS TRILHAS DA POLÍTICA EDUCACIONAL NO MUNICÍPIO DE ABAETETUBA: PROJETO, PROPOSTAS E PRÁTICAS

Procuramos reconstruir, anteriormente, o percurso histórico do Poder Local e mostrar como a concepção que existia sobre ele, como algo negativo, lugar de captura do público pelo privado, domínio dos coronéis, se transformou ao longo desse período. À medida que o Estado adquiriu uma nova compreensão e a sociedade civil organizada foi tomando parte na gestão do poder, as relações de confronto foram cedendo lugar às relações de diálogo, negociação e consenso. A instância municipal ganhou importância, então, como espaço privilegiado para a possível realização da democracia, da participação cidadã no sentido de viabilizar mudanças sócio-políticas. O Poder Local foi, assim, repensado, readquirindo outra configuração. Passou a ser portador de positivities. Com as experiências dos governos democrático-populares que buscaram democratizar, descentralizar o poder, introduzindo formas de controle e participação direta dos movimentos, organizações e instituições da sociedade civil na gestão municipal, o Poder Local transformou-se em dinamizador das mudanças, instrumento de luta pela democratização das relações sociais e de poder em busca da hegemonia.

Agora, nossa intenção será analisar a política pública de educação implementada no Município de Abaetetuba, utilizando, neste exame, a mediação dos quatro eixos do Poder Local. Buscaremos entender em que medida as ações político-educacionais levadas a efeito, possibilitaram o emergir de uma nova cultura pública, democrática e participativa importantíssima para a constituição do Poder Local e de novos rumos para a gestão pública municipal. Contudo, queremos deixar claro, desde já, que não será possível compreender a totalidade desta complexa operação de efetivação da política educacional, tendo somente como referência os eixos do Poder Local. Eles nos permitem ter uma visão do processo político, mas não de todo o processo. Por isso, lançaremos mão de outros elementos que também compõem a trilha desta política pública. O propósito é conseguir uma visão mais ampliada do projeto, das propostas e práticas realizadas.

Além disso, somos conscientes das limitações que temos ao descrever e analisar toda a riqueza da experiência vivenciada. Pois realizamos sempre um recorte, um dado olhar sobre aquilo que consideramos mais interessante a ser descrito, analisado. Isto é, toda pesquisa será sempre parcial porque produto de um recorte da realidade. Com nos diz Boff (1998, p. 9), “todo ponto de vista é a vista de um ponto”. O pesquisador, como parte integrante da

pesquisa, é quem lê e relê com os olhos “situados” de “seu” mundo, ou seja, sua compreensão é sempre uma releitura, uma interpretação, por isso, provisória e limitada. Mesmo assim, este estudo de caso pretende contribuir com a árdua tarefa de repensar a gestão pública municipal.

Teremos, então, como base de nossas análises a ação e a percepção dos gestores – “líderes” do processo – a voz de educadores, da sociedade civil organizada e de membros da sociedade política local. Procuramos captar a perspectiva mais “interna” dos gestores da SEMEC e o olhar mais “externo” dos que estavam de fora do órgão gestor: entidades da sociedade civil e política, sobre o trabalho desenvolvido pela Secretaria de Educação e pela Prefeitura. Adotamos, para isso, a observação participante junto ao Secretário municipal de educação e aos técnicos das equipes técnicas da Secretaria Municipal de Educação do Município de Abaetetuba (SEMEC). Durante o período de agosto de 2006 a junho de 2007, acompanhamos, quase que diariamente, as ações pensadas e concretizadas⁷³. Para complementar a observação, realizamos ainda 15 entrevistas com os diferentes atores implicados direta e indiretamente com a educação e a gestão do Município. Discutimos com eles, algumas questões que julgamos relevantes, que possibilitaram descrever o processo vivenciado até aquele momento; perceber o nível de compreensão e de avaliação do conjunto das ações que estavam sendo implementadas não somente pela Secretaria de Educação como também pela Prefeitura do Município.

Construir e efetivar uma política pública de educação que vise contribuir com as mudanças sócio-culturais não é uma tarefa fácil. Como um caminho cheio de obstáculos e contradições, exige compreender que a nível dos municípios – mas não somente neles – agem, se constituem, se entrelaçam e se opõem forças diferenciadas de poder que moldam as relações entre a administração municipal e os movimentos sociais; forças essas que se articulam em diferentes escalas: local, estadual e nacional. De um modo geral, infelizmente, ainda são dominadas hegemonicamente por oligarquias, elites que privatizam o que é público, impondo sobre a população, principalmente no Pará, condições de existência que negam seus direitos e sua dignidade. Apesar disso, o Município – como o Estado – não pode deixar de ser pensado como um campo de lutas, de disputa pela conquista do poder e da hegemonia dos setores subalternizados. O que não se faz sem a recuperação, reconstrução do sentido das lutas de setores, entidades, organizações e movimentos da sociedade civil, particularmente em Abaetetuba onde o passado colonialista de exploração e dominação sócio-cultural deixou marcas profundas que não conseguiram apagar o desejo de mudança.

⁷³ Apesar de ter saído de campo em julho de 2007, continuei acompanhando de forma indireta o trabalho da SEMEC, até o final da gestão, em 2008.

Mesmo ainda em crise e desarticulada, a sociedade civil continua viva como espaço fundamental de organização e regulação dos vários interesses da sociedade; como lugar de luta pela ampliação da democracia, de conquista de direitos e de possibilidades de participação e controle da gestão pública municipal. Por isso, não pode deixar de ser pensada, trabalhada e rearticulada a um novo projeto social, no sentido de edificar uma nova cultura pública, democrática, pluralista que resgate a identidade local, suas formas de lutas, resistência e combata a herança política clientelista, cujo processo implique, no Estado do Pará, na articulação entre um modo sustentável e integrado de viver e a hegemonia. Algo que só se dará com o envolvimento direto de todas as forças sociais.

Neste sentido, o Poder Local democratizado, enquanto arena pública e coletiva de negociação, diálogo, disputa e conflito entre a rede de poderes que atravessa, esculpe e constitui o tecido social local, poderá contribuir para a democratização das relações sociais e de poder, ao mediar dialeticamente a busca da vontade coletiva majoritária, da hegemonia, na direção da construção de um novo projeto emancipador. Poderá, a depender da direção que as forças sociais em disputa imprimam a ele, promover a redistribuição do poder, democratizar as instituições, fortalecer os setores populares, desenvolver uma consciência crítica e uma cidadania ativa indispensáveis para a edificação de uma nova cultura pública nos municípios.

Todavia precisamos deixar claro que a constituição de um Poder Local democratizado só se efetivará com uma sociedade civil organizada e consciente e uma estrutura institucional aberta e disponível. O que exigirá, por outro lado, a potencialização das ações pedagógico-educativas na sociedade civil de modo que possamos superar valores, práticas e comportamentos construídos historicamente que são adversos aos que se deseja edificar. A inserção de grupos, setores, entidades, organizações e movimentos da sociedade civil nos processos de decisão dos rumos da sociedade local e sua transformação, requisitará um amplo, consistente e contínuo trabalho político-educacional. Sem esse trabalho não se conseguirá dar consistência ao processo de democratização e transformação da bagagem ideocultural da população, tão necessários para a emergência de uma nova consciência político-social que permita repensar o poder instituído e construir novas bases de um modo de viver que, de fato, atenda aos interesses, necessidades e aspirações da maioria. Uma vez que não adiante só mudar as estruturas sem mudar a consciência das pessoas.

Como já nos advertia Paulo Freire, a educação não pode tudo, mas pode alguma coisa, pois enquanto um campo de luta, um campo de disputa pela hegemonia sócio-cultural, enquanto uma forma de política cultural, pode contribuir para a democratização das relações sociais ao se articular aos interesses da maioria da população. E ressaltava que a educação

como forma de intervenção no mundo, é reflexão e ação dos homens sobre o mundo para transformá-lo (FREIRE, 2001b). Daí tornar-se fundamental no processo de formação dessa nova consciência política que venha dar novo sentido às lutas da sociedade civil pela democratização do poder e das relações sociais.

3.1 – Os Tecidos da Política Pública

Apesar deste estudo de caso ter como centralidade as ações desenvolvidas pela Secretaria de Educação, foi impossível isolá-la das práticas efetivadas pela Prefeitura no Município. Não só porque se refletia na SEMEC, como órgão da administração, parte do que acontecia no governo, com também pelas atividades desenvolvidas, que muitas vezes se entrecruzavam interferindo e influenciando – positiva ou negativamente – na avaliação e/ou desempenho de uma e de outra. Por isso mesmo, a partir dos dados coletados, daremos ênfase, ainda que parcialmente, às práticas estabelecidas nos dois âmbitos da gestão (Prefeitura e SEMEC). Optamos pela exposição separada das duas dimensões, interligadas aos eixos que objetivam o Poder Local democratizado, por considerar que isso nos permitiria explicitar melhor suas articulações, diferenças e contradições.

3.1.1 – Proposta de uma Agenda de Governo

Vimos, no capítulo anterior, que o Município de Abaetetuba sofreu e, ainda sofre, as consequências do processo de ocupação e imposição da lógica do capital que subordinou, não apenas o Município, como também, toda a região amazônica, à políticas predatórias de exploração econômica e exportação de suas riquezas, deixando, em seu rastro, destruição ambiental, pobreza e miséria a um contingente enorme de pessoas. Ao mesmo tempo, ao longo de décadas, grupos políticos oligárquicos, que se revezaram alternadamente no poder público municipal, reproduziram, a nível local, uma política centralizadora, autoritária, paternalista, clientelista, de troca de favores políticos em prol de benefícios econômicos, o que comprometeu, não só o desenvolvimento da cidade, como excluiu a maioria da população empobrecida dos benefícios que ela mesma ajudou a construir. Apesar disso, em 2004, a população deu provas concretas de que é possível romper com o círculo vicioso do poder. Cansada das inúmeras promessas não cumpridas dessas oligarquias, a população elegeu o sindicalista e professor Luiz Gonzaga Leite Lopes, da coligação Frente Abaeté Para Todos (PT/PSB/PC do B/PDT/PPS/PTB/PMDB), para Prefeito. Foi a primeira vez que um candidato de “esquerda” venceu uma eleição no Município⁷⁴.

⁷⁴ O Prefeito era do Partido dos Trabalhadores (PT).

Evidentemente que isso não ocorreu por acaso, mas foi fruto das longas lutas políticas, desde a década de 1980, de grupos, setores, entidades, organizações e movimentos da sociedade civil, em especial dos professores, fomentados pela Igreja Católica, por condições dignas de vida: água, luz, transporte, posto de saúde, escolas, salário e etc, chamando atenção para as políticas públicas municipais que os excluía.

A vitória de um partido de esquerda significou esperança renovada para quem andava descrente de ter, pelo menos, possibilidades de melhoria de suas condições de vida. As expectativas se fizeram enormes sobre o novo governo, que procurou através de reuniões e debates, incluir, na elaboração de seu Programa de Governo, as contribuições de cidadãos, entidades, organizações e movimentos da sociedade civil local, e também de fora do Município.

Em linhas gerais, o Programa estabelecia para o Município, a necessidade de

[...] um governo voltado para a **participação popular** e para a construção de um novo paradigma econômico, capaz de dar sustentabilidade e equidade na distribuição da renda para todos os filhos de Abaetetuba, principalmente pela oferta de saúde com dignidade, educação para todos, **controle social e participação popular**, tornando Abaetetuba um Município de oportunidade (PROGRAMA DE GOVERNO, 2004 - grifo nosso).

Ele definia como eixos centrais: a gestão democrática que deveria permear os mecanismos de organização e ação do governo, com participação popular e controle social da gestão, no sentido de obter o empoderamento do povo; a infra-estrutura que buscava a melhoria da qualidade de vida da população através de um desenvolvimento sustentável urbano e rural (uso dos recursos naturais, mas sem exaurir e destruir o meio ambiente) com a participação da sociedade civil organizada na definição e fiscalização das ações a serem realizadas; a inclusão social, dando voz, vez e direitos àqueles que, tradicionalmente, foram sempre excluídos na afirmação de sua cidadania: idosos, jovens e pessoas com necessidades especiais; o desenvolvimento econômico que pretendia reestruturar, reorganizar o aparelho estatal municipal e os setores produtivos possibilitando, ao Município, promover um desenvolvimento humano, com inversão de prioridades, para fazer frente às enormes desigualdades sociais provocadas pela injusta distribuição de riqueza (PROGRAMA DE GOVERNO, 2004).

Percebe-se, assim, um Programa de Governo bastante ousado e ambicioso para as condições econômicas de um Município que dependia e ainda depende quase totalmente de repasse de recursos estaduais e federais. Só no âmbito da saúde, por exemplo, as vinte e uma ações operacionais detalhadas, se efetivadas, consumiriam praticamente todos os recursos

disponíveis. Enquanto as ações para a melhoria da arrecadação fiscal e tributária – condição fundamental para concretizá-las – eram tímidas e não possuíam tantos detalhamentos. O que ficou bastante evidente, numa leitura mais atenta, é que o Programa de Governo, ao incorporar as enormes demandas e carências da sociedade civil, não tinha condições reais para efetivá-las. O que não é incomum nas “administrações democráticas” que pela primeira vez ascendem ao poder nos municípios. “O Município, ele funciona de uma maneira, que eu, sendo filho desta terra, não imaginava” (Prefeito). Por desconhecerem a “máquina” municipal, seus desejos estão quase sempre além de suas possibilidades. O que acabou provocando uma enorme decepção na população como veremos mais adiante.

Entretanto, isso não invalidava o Programa, pois todo e qualquer projeto de governo carrega consigo as marcas de seu tempo e lugar; um desejo, uma vontade, um desafio, uma aposta frente ao estabelecido. Como nos diz Gohn (2004), todo projeto sociopolítico e cultural é sempre um conjunto de crenças, valores, ideologias, formas de conceber e de fazer as ações sociais coletivas concretas. Algo que não é estático, mas dinâmico, alterando-se, permanentemente, segundo a *correlação de forças* atuantes na sociedade civil e política. Como um campo de disputa com outros projetos no que se refere à hegemonia, à direção de uma sociedade, constitui parte de sua essência, defrontar-se e/ou confrontar-se com as contradições sócio-políticas. Por isso, não possuidor de todas as condições de resolver todos os problemas, apenas aponta caminhos, percursos a serem constantemente perseguidos, construídos e reconstruídos; desejoso, todavia, de reformar a gestão pública municipal no sentido de dotá-la de condições que permitissem democratizá-la com a efetiva participação da sociedade civil.

No que se refere à educação, o Programa apontava que ela deveria ter como norte a compreensão de “[...] homem e de escola, situados historicamente e, portanto, interligados com a realidade sócio-econômico-político-cultural da qual fazem parte e com a qual interagem”; o que exigiria novas experiências pedagógicas que levassem os educadores e as comunidades escolares a questionar seus conhecimentos, a prática pedagógica e a necessidade de mudança em sua maneira de pensar e fazer a escola. Dessa forma, a educação deveria ser concebida como uma “prática social transformadora” onde, no currículo, a construção do conhecimento estivesse vinculada à apropriação da cultura humana, que se “[...] corporifica por meio de relações que ocorrem durante o processo de ensino/aprendizagem no cotidiano escolar”. Detectava como principais problemas da educação a evasão e a repetência dos alunos, o insuficiente preparo dos educadores, as precárias condições de funcionamento da educação infantil e a falta de infra-estrutura das escolas que funcionam na zona rural (Ilhas).

Estes são encarados como os desafios para o resgate da qualidade do ensino no Município. (PROGRAMA DE GOVERNO, 2004, p. 25-27). Como princípios estabelece: o acesso e a permanência na escola, o pluralismo de idéias e concepções pedagógicas, gratuidade do ensino público, valorização dos profissionais do ensino, gestão democrática e garantia do padrão de qualidade.

Com estas definições gerais, assumiu-se a direção do Município, deparando-se, logo em seguida, com uma série de situações que fizeram a administração municipal repensar suas metas, propostas e ações ao longo da gestão.

3.1.2 – O Saque dos Bens Públicos

Como em boa parte do Brasil, no Pará a maioria dos governos municipais continua sendo ainda instrumento de apropriação privada das oligarquias, das elites que, sem nenhum escrúpulo, manipulam funcionários e apoderam-se não só dos recursos financeiros como também dos recursos materiais existentes nas Prefeituras, deixando-as saqueadas. Em Abaetetuba, quando o novo Prefeito assumiu, em 2004, o cenário era de “terra arrasada”, tanto na Secretaria Municipal de Educação (SEMEC) como na Prefeitura, conforme afirmaram em entrevista o Secretário de educação e o Prefeito.

Ao receberem esses órgãos não imaginavam que estariam quase que totalmente pilhados. Os recursos matérias que lá existiam, tinham sido apropriados indevidamente por pessoas que faziam parte do governo anterior, que dias antes, tinham alugado até caminhão para dar sumiço aos bens. Os documentos existentes – relatórios, prestação de contas, lotação de funcionários, entre outros – tinham desaparecido. Havia uma clara intenção de prejudicar o governo que entrava e de apagar qualquer indício de irregularidade praticada

Nós encontramos a Prefeitura bem desestruturada. Sem estatística, sem documentação, sem registro, tanto no setor administrativo quanto no contábil. Isso dificultou muito. Uma Prefeitura totalmente desestruturada e sem informações (Prefeito)

A Prefeitura, até hoje, não tem contabilidade, não tem nada de registro dos governos passados. Tudo foi levado. Até hoje a gente não sabe onde está. (Secretário de Educação).

Bom, nos foi repassada a SEMEC no dia 2 de janeiro, um domingo. Um domingo, isso. O Secretário disse: “olha está aqui o prédio, está aqui a chave...” E ... aí, demorou quinze minutos isso. Mas não foi passado relatório... nada, nada. Então, nesse mesmo dia nós fomos tomar pé de cada setor da Secretaria. [...] Encontramos um prédio vazio. Tinha sido levado os móveis, as cadeiras. [...] O resto não tinha mais nada [...]. Os computadores, quando fomos checar, tinham dois computadores, todos sucateados, sem memória, sem HD. Encontramos até pedal de bicicleta dentro do computador. Relatório, não achamos nem um; prestação de contas, não achamos nem uma, e nunca conseguimos informações sobre os relatórios.

[...] O mais grave era que não tinha memória. Eu não sabia quem era funcionário efetivo, não sabia onde estavam lotados. [...]. Eu tive que correr atrás de quem era servidor efetivo, onde estava lotado... Porque os diretores não forneciam informações [...]. Encontramos uma pasta de cada escola na prateleira [...], mas somente uma pasta tinha documento dentro; as outras não tinham absolutamente nada. [...] Em termos de recursos financeiros, a gente não sabia que recurso tinha; se tinha sido gasto, se tinha prestado conta (Secretário de Educação).

E nós recebemos a Secretaria sem nenhum tipo de documento, de memória. Os computadores todos apagados, né [...]. Um grande rombo, principalmente lá embaixo, sala de RH, sala de gabinete [...] (Gestora da SEMEC).

Mesmo tendo sido realizado, ainda no período de transição, um levantamento minucioso pelo Secretário, que iria assumir, da infra-estrutura das escolas, isso não intimidou o governo que saía de estender o saque até as escolas, principalmente, as da cidade

A maioria foi saqueada, os principais materiais permanentes, tipo assim: computador, que não tinha, mimeógrafo, televisão, geladeira, freezer, nós já não encontramos. Só o lugar. Alguns lugares se encontrava uma tv, mas não funcionava; o freezer estava lá, sucateado. Então, nós descobrimos depois, que foram arrecadados mais ou menos cinco caminhões de mercadorias... [...] Então, não eram funcionários. Foi um grupo contratado para recolher os materiais, que ninguém sabe que fim tomou. [...] E nós mandamos chamar o diretor e o diretor disse: “não, eu não sou mais diretor, eu já entreguei...” Então, alguns abandonaram o cargo. Então, nós encontramos, já na primeira semana, escola que foi assaltada, roubada. Não se sabe se foi deixado de propósito pra que dissessem... “não, roubaram as coisas”. Mas, na verdade, foram retirados anteriormente (Secretário de Educação).

Para agravar mais a situação, começaram a aparecer os desvios de recursos com ou sem o uso de “laranjas”, falcaturias, sinais de superfaturamento e etc. A Secretaria de Educação, especificamente, tinha sido utilizada para fins escusos. Como nos diz Trevisan (2003, p.11) “[...] a corrupção é um dos grandes males que afetam o poder público, principalmente o municipal”

Um dos grandes problemas foi com os contratos temporários (*servidores*); todos os contratos temporários eram políticos. Então, a servente ficava lá e ganhava cinquenta reais, cem reais, de vez em quando. E, nós descobrimos que ela assinava três recibos: a primeira, a segunda e a terceira via, sem data, e, aí uma data era de um a dez, outra, de dez a vinte e outra, de vinte a trinta, mas cada um com um salário. Dava três salários, só que ela recebia cinquenta reais, quarenta reais, trinta reais. E não ficava com nenhuma via, mas o cara que preenchia, depois, punha a data que queria (Secretário de Educação).

Do registro deles, não. Tanto que... [...] a questão de transporte não tinha nada, da merenda não tinha nada... [...] havia muita falcaturia no governo né. [...] Então aí eles superfaturavam muitas coisas, em capacitação e tudo. E [...] a gente percebia isso. Então, esse esvaziamento (*da SEMEC*), principalmente o sumiço de documentos, era pra nós não termos meios pra descobrir as coisas, né. É deixar a Secretaria sem pista de nada, como nós

ficamos, sem pista. Nós ficamos sem a relação de pessoas lotadas, nós não tínhamos a lotação do ano anterior [...]. Eles efetivaram muita gente irregular e a gente não tinha como descobrir tudo isso. Depois nós descobrimos, mas nós não tínhamos como provar, porque não existia nenhum documento legal aqui dentro, que pudesse dizer isso (Gestora da SEMEC).

Os Conselhos existentes (legalmente), em sua maioria, eram manipulados ou só funcionavam para justificar ou encobrir fraudes

O Conselho do Fundef, ninguém sabia se existia, porque nunca se reunia. Depois nós descobrimos que tinha um cara que assinava como presidente os relatórios, os pareceres; era tudo feito assim... Pela formação que ele tinha, como era um vigia, não tinha condições de fazer pareceres, a não ser assinar. E nós descobrimos que a vida dele era assinar (Secretário de Educação).

Quando tinha dinheiro, o Conselho (*escolar*) reunia, quando não tinha, não reunia mais. As atas eram fraudadas, às vezes, os coordenadores nem sabiam que eram coordenadores dos Conselhos; sabiam apenas que tinham que assinar um papel e o diretor tomava conta do resto (Coordenador dos Conselhos Escolares)

[...] o Conselho da Merenda... Tinha... mas alguém assinava e tal... E o Conselho Municipal de Educação, fazia uns sete anos que estava “falecido” (Secretário de Educação).

Antes os conselheiros (*do Conselho Municipal de Educação - CME*) eram comprados, eles recebiam emprego, não votavam as decisões, não avaliavam os recursos públicos que entravam no Município (Conselheiros do Conselho Municipal de Educação-CME).

A SEMEC funcionava à base, geralmente, de barganha político-partidária, seja para a contratação de professores ou para a construção e funcionamento das escolas. O clientelismo político era uma prática comum reforçado pela gestão de muitas (os) diretoras (os) de escolas

O EJA era tudo professor por indicação política porque, na época da eleição, eles tinham que fazer campanha pros seus candidatos e tal (Secretário de Educação).

[...] a EJA era um verdadeiro curral eleitoral do Prefeito, porque na EJA tinham pessoas que não tinham nem o magistério trabalhando. (*Existiam na EJA*) [...] turmas de alunos fantasmas pra contar. E eram milhares de alunos (Gestora da SEMEC).

(*No interior*) O responsável (*diretor*) era um político geralmente, às vezes, semi-analfabeto, que dava aula porque era agente político. [...] Época de eleição, era campanha direto nas escolas; o coordenador chamava os pais pra discutir o candidato, apresentar o candidato, mostrar a realidade, fazer campanha junto com ele (Secretário de Educação).

Não sei se tu já visitaste a zona rural, que tem uma escola aqui e outra bem ali, do lado. Podendo ter só uma pra abarcar esse entorno todo e tu fazeres a infra-estrutura com qualidade. Mas, pra curral eleitoral foi criado escolas pequeninas, para atender determinados interesses [...] pra atender interesses políticos [...] (Gestora da SEMEC).

Essas diretoras de escola, politicamente, elas faziam muito bem, porque elas vendiam a marca do governo. [...]. Tanto que teve diretora, que quando elas foram exoneradas, a comunidade veio aqui, porque queriam que elas ficassem. Porque elas davam merenda, davam roupinhas pras crianças, elas faziam natal solidário... Pra isso elas eram consideradas... Mas lá na intervenção do pedagógico elas não faziam nada. Quanto ao currículo, nada, nada... Tanto que a [...] diretora aqui, do “Caminho da Esperança”, era analfabeta, analfabeta... (Gestora da SEMEC).

Não tardou muito para que o Ministério da Educação começasse a cobrar as prestações de contas da Prefeitura e da SEMEC (intimação), que por sua vez, enviavam para a casa do ex-Secretário de educação que respondia ou não. No entanto, o governo demorou muito – no que concordam alguns gestores da SEMEC⁷⁵ – para responsabilizar o ex-Prefeito e o ex-Secretário pelos desmandos, desvios e apropriação indébita de bens e recursos. Algo que só se concretizou depois que a Prefeitura e a SEMEC se viram ameaçadas com o corte de seus fundos. Dizia-se até, que o governo tinha sido muito “bonzinho” com o ex-Secretário, pois apesar de tê-lo convocado várias vezes para prestar contas e entregar os documentos da Secretaria de Educação, ele nunca o fez e até desconsiderou as convocações. Sabe-se ainda, que o Conselho do FUNDEF/FUNDEB encaminhou várias solicitações para a Prefeitura pedindo que o ex-Secretário fosse indiciado e houvesse apreensão de documentos que estavam em sua posse. Mas dizia-se, que resolver-se-ia tudo por meio do diálogo. O governo optou, assim, pela condescendência com o ex-Prefeito e ex-Secretário para evitar um enfrentamento político-partidário direto, uma vez que ambos pertenciam ao Partido do Governador do Estado que poderia – como fez – prejudicar a administração municipal.

Como resultado, o novo governo herdou enormes dívidas que foram sendo descobertas e, depois, renegociadas – inclusive as de longo prazo –, o que abalou profundamente os compromissos firmados no Programa de Governo, como veremos a seguir. Enfim, não restou ao governo outra alternativa, senão ajuizar 04 ações na Justiça Comum e 07 ações na Justiça Federal contra o ex-Prefeito, responsabilizando-o pela inadimplência do Município.

3.1.3 – A Descentralização e seus Obstáculos

Como podemos perceber, as condições de governabilidade do Município ficaram ameaçadas, prejudicando a execução de muitas ações planejadas. Foi necessário, então, reorganizar a administração e as finanças da gestão pública municipal.

A nível de Prefeitura, buscou-se reestruturá-la, descentralizando a administração, ou seja, dando soberania aos Secretários para que montassem suas equipes, levantassem a

⁷⁵ Em conversa com vários técnicos da SEMEC e membros do governo, filiados ao PT, percebia-se claramente o descontentamento pela demora do Partido em processar o ex-Prefeito e o ex-Secretário de educação.

situação dos órgãos que assumiam, traçassem seus planos e realizassem suas atividades dentro daquilo que tinha sido acordado pelos vários partidos que compunham a base do governo. As Secretarias tinham sido partilhadas entre os partidos aliados, ficando, os dois menores, apenas com direções administrativas. Nota-se, desde o início, certas dificuldades no encaminhamento da gestão, uma vez que os outros partidos tinham visões e orientações diferentes do PT quanto ao modo de gerir a coisa pública, o que se tornou, posteriormente, de modo geral, um problema para a efetivação das propostas do governo municipal.

De acordo com o Prefeito, pretendia-se compor uma

[...] **administração colegiada, montada de forma descentralizada**, buscando o bem comum da população; **transparência na prestação de contas** com a população; a **formação de Conselhos...** Uma administração assim, **bem participativa**, uma administração **bem democrática, sem centralização** (grifos nossos).

No entanto, essa descentralização logo esbarrou na combalida capacidade financeira do Município, pois endividado como estava, não havia como dar amplo suporte de recursos a todas as ações planejadas das Secretarias. A solução foi, então, renegociar com os governos federal e estadual condições que não comprometessem em demasia a necessidade de investimentos que precisariam ser realizados, a inadimplência financeiro-administrativa de Abaetetuba. Inadimplência esta que já se arrastava por mais de vinte anos (1982-2004), fruto da falta de seriedade, competência, corrupção e desonestidade dos gestores anteriores. Sem esta ação, o Município não teria condições de governabilidade. Porém, isso não se fez sem o sacrifício e abandono de parte dos projetos pensados pela administração municipal, pois a renegociação das dívidas absorveu muito dos recursos que poderiam ser direcionados para obras consideradas essenciais para a melhoria das condições de vida da população e desenvolvimento sustentável do Município⁷⁶. Com isso, os recursos que já eram parcos ficaram ainda mais reduzidos⁷⁷. Para piorar a situação, o governador do Estado, do PSDB (2002-2006), resolveu colocar a Prefeitura de “castigo”, ou seja, procurou contingenciar seus recursos, não respaldar projetos e negar parceria. Desse modo, os primeiros dois anos foram de muitos prejuízos e sofrimento para a gestão e para a população de Abaetetuba, já que não se conseguiu realizar ou concluir várias obras das que tinham sido planejadas. O Prefeito,

⁷⁶ A dívida com o INSS chegou 60 milhões de reais que foi renegociada em pagamento de parcelas de 50 mil mensais. A dívida com o IPMA era de mais de 2 milhões e seiscentos mil reais e, com o IGEPREV, mais de 4 milhões de reais. Sem contar com a dívida contraída com a UFPA e a UEPa com o curso de graduação. Todas foram renegociadas em parcelas mensais ao longo da gestão (**O PT é bom de governo**: Abaetetuba-PA, 2005-2008 – Jornal da Prefeitura de Abaetetuba, 15/08/2008).

⁷⁷ A maioria dos recursos financeiros do Município era e ainda são provenientes de repasses dos governos federal estadual.

muitas vezes desabafou, dizendo-se “discriminado”, “abandonado” pelo governo do Estado, pois coube à Prefeitura arcar com muitas responsabilidades que não eram somente do Município, como, por exemplo, o transporte escolar, reduzindo sua capacidade de investimento em vários outros projetos sócio-econômicos e educacionais

[...] as nossas reivindicações, elas eram pouco atendidas..., quando eram atendidas. E nós ficamos com uma sobrecarga de trabalho, né. Na questão da responsabilidade do Estado... Seja na questão da segurança, [...]; seja no setor, por exemplo, do transporte escolar, que nos acarreta um grande peso. O Município, praticamente, assume a quase totalidade do transporte escolar. Pouca participação do Estado. E, algumas ações, por exemplo, que nunca fomos atendidos: a infra-estrutura urbana, o saneamento, o asfalto, né. Então, essa vinculação com o Estado, ela foi muito difícil. Nós nos sentimos, esses 2 anos (2004/2006) muito isolados (Prefeito).

[...] nós tivemos um boicote inegável do Estado, que durante dois anos, seguraram tudo o que foi possível. Se não tivesse o governo federal, na pessoa do presidente Lula, eu acho que essa Prefeitura tinha fechado as portas. O que se conseguiu, foi por mobilização, para obter os recursos que tinham que ser liberados, por força de pressão do governo federal, daqui da Prefeitura (Coordenadora da Terceira Unidade Regional de Educação-URE).

A situação só foi melhorar a partir de 2007, com a mudança do governo do Estado, assumido por Ana Júlia Carepa, do PT, restando pouco tempo para realizar um conjunto de ações essenciais, uma vez que a gestão findou em 2008. Por outro lado, nem sempre este jogo político dos bastidores foi colocado às claras para a população, que não entendia porque suas demandas e reivindicações não eram atendidas. Assim, o problema não ganhou a amplitude desejada porque o jogo exigiu cautela da gestão que não o expôs em demasia. Afinal, em breve, haveria outra eleição e não seria prudente correr o risco de ser ainda mais “castigada”. A população, então, passou a criticar a administração municipal, sentindo-se decepcionada com a gestão.

Apesar disso, não há dúvida de que o governo, que adotou como slogan “cidadania para todos” e, depois, “todos juntos pela cidadania”, realizou muitas ações fundamentais no Município, como: realização de concurso público para tornar efetivos os servidores dos vários órgãos da administração direta e acabar, dessa forma, com as indicações políticas e as perseguições, principalmente na cidade; ênfase nos projetos de produção e geração de renda que possibilitaram meio de sobrevivência e fixação do pequeno produtor e do ribeirinho em seu local de origem – como o de repovoamento dos peixes dos rios que tinham diminuído em função dos prejuízos ambientais provocados por atividades econômicas predatórias e a barragem de Tucuruí; implementação dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) para atender famílias de baixa renda em situação de vulnerabilidade social;

reestruturação de serviços com ações de resgate dos direitos de cidadania; construção do mercado de carne e de peixe que possibilitou um maior controle sanitário e um consumo mais saudável pela população; regularização e ampliação de inúmeros serviços de saúde; construção de pontes, escolas, terraplanagem de ramais, entre outras centenas de realizações, que eram reconhecidas como grande esforço e empenho da gestão municipal em inverter as prioridades em função da melhoria de vida da maioria da população. Porém, não foram suficientes para amenizar a voz crítica de entidades da sociedade civil em virtude do não cumprimento de promessas que o governo teve que assumir dado não só ao contingenciamento do Estado e o pequeno orçamento da Prefeitura, como também, pela falta de experiência e ausência de qualificação técnica⁷⁸ de muitos membros do governo que foram aprendendo a governar, governando

Não, nós tínhamos planos mais sonhadores, mais profundos, né. Nós fomos adaptando e até recuando, devido as nossas condições tanto de recursos humanos, quanto de recursos econômicos, entendes? (Prefeito).

Eu vejo assim: todos os que tão no nosso governo, são inexperientes. Inexperientes. Todos. Muita boa vontade, muito dinamismo, muita superação, mas falta capacidade técnica (Secretário de Educação).

Eu digo que é a falta de experiência de algumas pessoas que fazem parte do governo. Pessoas que nunca tinham tido experiência de órgãos públicos e que pela primeira vez assumem (Conselheiros do Conselho Municipal de Educação- CME).

Eles podem ter boas idéias, mas administrativamente são fracos. Foi uma decepção muito grande nesse ponto. Eu esperava bem mais... (Bispo)

Dois outros obstáculos à descentralização foram os desencontros administrativos e as divergentes concepções políticas de gestão em disputa. Embora não claramente reconhecidos pelo Prefeito, eles foram de fácil constatação na voz crítica da sociedade civil organizada.

A autonomia dada aos Secretários com a descentralização administrativa acabou se tornando um problema de gestão porque algumas Secretarias passaram a realizar suas atividades, não só de forma unilateral e independente das outras, como também, não seguindo, muitas vezes, a linha política traçada e decidida coletivamente em várias reuniões realizadas que, depois, deixaram de existir. Tentou-se um planejamento integrado de governo, mas ele não se tornou realidade. Desse modo, o trabalho das Secretarias revelava uma gestão desarticulada, fragmentada, com concepções de gestão divergentes. Algumas, chegando ao

⁷⁸ Hoje, é muito evidente que não basta somente competência política para gerir um Município. É preciso também, a competência técnica, o entendimento dos meandros burocráticos, legais e financeiros da administração pública. Algo que as elites conhecem muito bem e que agora vários partidos de esquerda começaram a se apropriar.

ponto de se comportar como mini-Prefeituras, não sabendo o Prefeito, o quê, nem em quê eram gastos os recursos. Até mesmo a execução do Plano Plurianual traçado com metas e recursos estabelecidos, não seguiu, no geral, uma linha política coordenada. A descentralização administrativa se resvalou para a descentralização descoordenada. Um problema que fragilizou ainda mais a gestão e que foi percebido e enfatizado por muitos sujeitos entrevistados, inclusive, alguns do próprio governo

Havia reuniões mensais com todos os Secretários. Havia. [...]. As ações integradas são muito mais de afinidade entre as Secretarias. [...]. **Mas é mais nós, não é governo.** É Secretaria com Secretaria. Essa é uma falha. Não estamos conseguindo aquela coesão necessária pra atacar políticas coletivamente. [...]. Mas é cada Secretaria por si (Secretário de Educação).

Percebo que a dificuldade hoje do governo democrático foi descentralizar o governo. Essa descentralização iludiu os Secretários de tal forma, que eles acabam se achando Prefeitos dentro da Secretaria que eles atuam (Conselheiros do Conselho Municipal de Educação- CME).

O Luiz, (*Prefeito*) pela concepção que ele tem, ele dá toda autonomia aos Secretários. Mas tem gente abusando disso. Tem gente pisando na bola... [...]. Então, eu acho que um Prefeito não pode deixar assim. Ele tem que dar autonomia, mas não total, pra não ser outra Prefeitura. A Assistente Social é outra Prefeitura. **É outra Prefeitura!** O Luiz não sabe o que é gasto, o que é feito. **Nada!** (Secretário de Educação).

Dentro disso, um erro fundamental é que quem foi eleito, foi o professor Luiz Lopes, não foram seus Secretários. E, na prática, ele deu tanta autonomia aos Secretários que parece que existem dez Prefeituras. [...]. Então, autonomia é uma coisa, independência é outra. (Bispo)

Ao interrogar ainda sobre qual seria a causa mais profunda da desarticulação governamental, eles esclareceram que a causa maior estava na coligação e no clientelismo político mantido por alguns Partidos da base aliada e, até mesmo, por membros do próprio PT. No fundo, percebeu-se a forte cultura clientelista enraizada nas práticas e concepções de vários dirigentes municipais, produto de discordantes compreensões político-partidárias de gestão pública que reforçava a descoordenação política

[...] na cabeça do Luis Lopes (*Prefeito*), que é o dirigente de tudo, não é PT que está governando, mas a coligação que foi feita pra ganhar a eleição. Então, isso quer dizer o que? Ele deixa as Secretarias dos outros partidos agirem de tal forma, com uma autonomia que parecem que são várias prefeiturinhas dentro de uma Prefeitura. Então, não é o partido que esta dirigindo, até porque o Luiz não entende que seja o partido. Ele quer que sejam todos os partidos que participaram da coligação. Ai a coisa toma outro rumo (Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Estado do Pará- SINTEPP).

Porque os outros partidos: o PMDB, o PTB, PC do B, eles estão no governo pra mamar na gente. Entendeu? [...]. Nós do PT temos outra prática dentro

do governo, mas os outros não têm. Então, nós estamos sendo o burro de carga da Prefeitura. [...]. Tem Secretaria que trabalha com bilhete, com encaminhamento do vereador, com remédio, pedido pelo vereador. [...]. Quantos conseguiram colocar (*pessoas*) dentro da Prefeitura pra sobreviver? Eu não tenho nenhuma pessoa da minha família nem a minha esposa dentro. O que tem são concursados. Entendeu? Mas outros têm dez, tem quinze... (Secretário de Educação).

E o (*líder do PT no Município*)⁷⁹ não teve a humildade de sentar conosco, de igual pra igual e nos ajudar. Ele quis o que? Colocar a turma dele no meio de nós pra nos dar um nó em nós, pra ter barganha política. [...]. Então, entrou no esquema. Quis fornecer merenda pra gente, num esquema viciado, de tirar, segundos, terceiros. De não entregar uma parte, que deveria ser em dinheiro. Os mesmos vícios que nós sempre condenamos nos outros. [...]. O Luiz não pensa assim, eu não penso assim, o nosso governo não pensa assim. Mas a corrente⁸⁰ é. Pensa que o vereador tem que sugar a Secretaria, dar apoio, respaldo pra ele ser “o cara”. Eu não penso assim [...] (Secretário de Educação).

O governo atual foi eleito a partir de várias coligações. O que a gente percebe então, é que depois de eleito, essas coligações não se dissiparam. Continua cada um brigando por seu ideal, por seu partido, pelo grupo que os apoiou. (Conselheiros do Conselho Municipal de Educação- CME)

A gente percebe assim que está sendo usada muita politicagem em certas Secretarias que pretendem ser esquerda. “Já vim como Prefeito”. Então compromete o Partido dos Trabalhadores (Conselho Tutelar)

A descentralização descoordenada da gestão acabou fazendo com que o governo municipal não conseguisse aglutinar forças para redirecionar seu percurso, suas ações, seu projeto de governo, adaptando-o e tornando-o mais coerente com a situação vivenciada, redefinindo as linhas de atuação que guiassem as práticas da administração municipal. A falta de experiência, de qualificação técnica, as dívidas, a politicagem e o clientelismo prejudicaram o objetivo de realizar uma gestão descentralizada, colegiada e democrática.

Desse modo, as ações passaram a ser efetivadas de modo pontual, atacando as situações mais emergenciais. Isso transparecia para as entidades da sociedade civil como planejamento desarticulado ou falta de planejamento da gestão pública. Além disso, essa desarticulação do governo fez com que a necessária reforma administrativa não se realizasse

Eu sempre defendi que nós tínhamos que fazer um plano de governo. [...]. A gente não conseguiu fazer o de governo. Ficou o que? A cada Secretaria, digamos assim, montar, em cima de orientações do Prefeito, em cima de orientações técnicas e tal (Secretário de Educação).

Eu acredito que o planejamento deve existir, mas ele está desarticulado, ele não tem uma integração. No início do governo, tentou-se fazer isso. Mas no

⁷⁹ Omitimos o nome da liderança do PT no Município por questões éticas.

⁸⁰ A corrente é um grupo político do PT, dentro do PT de Abaetetuba.

andar da história, não sei o que aconteceu, parece que foi se perdendo (Conselheiros do Conselho Municipal de Educação- CME).

Pra mim, sabe, falta planejamento. Planejamento tanto no sentido dos objetivos, mas, depois, além do objetivo, do que fazer. Precisamos sempre pensar como, quando, quem, com que meios... (Bispo)

Então, desde o começo, estava claro, no governo, a reforma administrativa, que até hoje não conseguimos fazer (Secretário de Educação).

O Plano Diretor do Município de Abaetetuba que poderia servir de diretriz para as ações da Prefeitura, também foi construído sem o envolvimento de toda a sociedade local. Mesmo que tenha conseguido produzir um diagnóstico da realidade municipal e elaborar propostas de ação, na prática, de acordo como o secretário de educação, ele apenas cumpriu uma exigência legal, isto é, não serviu de parâmetro para as ações da Prefeitura atingindo muito pouco o seu objetivo

O Plano Diretor que nós fizemos, foi pra inglês ver. Foi pra inglês ver. Fizeram algumas assembléias simples, que não tiveram impacto. O Plano Diretor é o projeto do que vai ser o Município em uns vinte anos, trinta anos. E nós jogamos dinheiro fora, gastamos... Foi uma emenda da Ana Júlia aquilo lá. [...] Não existe. Não tem Plano Diretor (Secretário de Educação).

3.1.4 – A Participação Limitada

A proposta inicial do Programa de Governo de constituir amplos espaços de participação popular – fóruns, plenárias e congressos – para debater a realidade do Município e da gestão pública foi deixada de lado⁸¹. O Orçamento Participativo (OP), que seria um dos marcos importantes da administração, também foi abandonado. Havia uma grande expectativa da população no fato de poder participar da gestão, expressar suas necessidades e vê-las atendidas. Afinal, isso já fazia parte dos vários governos do Partido dos Trabalhadores ao qual o Prefeito pertencia. No entanto, o Orçamento Participativo não foi efetivado. De acordo com o Prefeito, ele até foi experimentado em várias comunidades da zona rural (Centro), porém devido a grande demanda e a “compreensão da população” de que a Prefeitura poderia solucionar todos os problemas, se recuou, pois havia a preocupação de não criar uma ilusão, um sonho de que, de uma hora para outra, resolver-se-ia tudo

Desde o orçamento participativo que a gente tentou criar... Só que quando nos experimentamos, em várias localidades, o orçamento participativo... E não termos uma formação do nosso povo nas condições de sentir as dificuldades da Prefeitura, porque todo mundo olha para Prefeitura como o pai e a mãe que pode tudo resolver. Porém, quando chega a determinados aspectos, a gente não pode. Quando nós começamos a fazer o orçamento participativo com as comunidades, no Jarumã, na colônia velha, na colônia

⁸¹ Para maiores detalhes ver Programa de Governo.

nova, em Beja, nós começamos a ensaiar isso. O que acontecia? Em determinadas localidades que a gente tinha demanda de uma escola e de preparar um ramal, surgia praticamente 7 a 8 demandas. E isso criava uma ilusão muito grande: como posto médico, posto de polícia, estrada melhorada, iluminação pública. Coisas que agente vai fazendo paulatinamente, lentamente, mas a gente vai fazendo. Criou-se um sonho que de uma hora para outra a gente realizaria isso. Então, o orçamento participativo, a gente recuou um pouco (Prefeito).

Apesar de compreendermos as dificuldades financeiras da Prefeitura na realização do OP, pensamos que ela perdeu uma grande oportunidade de quebrar a prática paternalista, clientelista, ainda muito arraigada na população no modo de ver “a Prefeitura como uma viúva que está distribuindo seus bens, seus ouros”, como nos disse o Secretário de educação. Perdeu a ocasião de exercitar a cidadania, a democracia; de fazer a população entender o orçamento municipal; mostrar suas limitações e realizar uma gestão mais transparente, respaldada no conhecimento e apoio da população em suas reais possibilidades, como reforçou o Bispo do Município

[...] E seria interessante até como treinamento, para não pensar que a Prefeitura é uma coisa, é um negócio que tem dono, que esse dono tem saldo (Bispo).

Pareceu-nos, ainda, que o problema esteve ligado pelo menos a outras questões como: fragilidade dos quadros da administração em enfrentar este grande e complexo desafio; uma concepção ainda incrustada em membros do governo de que a população não teria condições de compreender e decidir sobre os meandros da burocracia estatal; pressa em realizar as ações, uma vez que pelo orçamento se torna mais “demorado”, entre outras. Sujeitos da sociedade civil organizada e alguns da própria gestão municipal (enquanto cidadãos) sentiram-se decepcionados, pois tinham ajudado a construir um Programa de Governo que não estava sendo colocado em prática. Vejamos o que nos disseram

A história do orçamento participativo pra onde foi... morreu. Não existe né. As assembléias de discussão pra onde foi? Acabou. Os fóruns, as assembléias comunitárias... tudo isso se perdeu. Eu percebo que há uma prioridade de um projeto que não é o projeto que foi defendido na campanha. [...] Ela (*gestão*) perdeu a dimensão do projeto coletivo que foi pensado né. Até ouvir a população, não ouve mais... (Gestora da SEMEC).

Não há participação, não há orçamento participativo, que era uma das promessas de campanha... Não há consulta para a construção de obras. Nada (Bispo).

Aquilo que é proposta do Partido dos Trabalhadores. O Orçamento Participativo proposto pelo Partido dos Trabalhadores, mas que não aconteceu. O povo chamado pra decidir o que quer realmente. [...] A Prefeitura se fechou hoje num grupo pequeno e desconhece, muitas vezes desconheceu, os grandes seminários, os grandes debates que eram uma

bandeira de luta na campanha (Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Estado do Pará- SINTEPP).

(A não realização do OP fragilizou a gestão?) Acho que sim. Acho que era um risco que o Luis (*Prefeito*) tinha que ter corrido. Ele pode até avaliar de outra maneira. [...] Mas eu ainda acredito que quando tu sentas, ouve, mesmo que tu vás dizer: “olha gente, infelizmente não dá, a gente queria isso aqui, mas o que veio foi isso”. Mas sentar, discutir: “só tem isso. Isso aqui pode ser pra isso, pra isso ou pra aquilo”. As pessoas, o grupo, a população diz assim: “mas nós optamos, não deu pra construir a escola, mas nós optamos pela reforma daquela escola”. Não fica parecendo que a população não participa do governo, não é chamada (Coordenadora da Terceira Unidade Regional de Educação- URE).

Havia muita expectativa em relação ao governo. **Muitas!** [...]. Então o povo todo tinha aquela esperança, aquela euforia que iam olhar com mais carinho, iam fazer muitas coisas, que ia melhorar. E isso ainda não aconteceu. Então o povo está, de certa forma, decepcionado (Professora da Ilha).

Digamos assim, nós estamos atropelando as comunidades, essa que é a verdade... Nós fomos atropelando as comunidades. [...] Então, em alguns lugares, eles cobram muito do Prefeito que prometeu que ia criar fóruns participativos e ele não conseguiu construir isso (Secretário de Educação).

Para suprir a falta do OP, o governo municipal estabeleceu outra metodologia de trabalho, considerada também “democrática”. Escolheu líderes comunitários ou “agentes comunitários”, através de consulta à comunidade, para fazer o trabalho de levantamento de todas as necessidades sentidas e de articulação governamental, fundamentalmente, na zona rural (Ilhas e Centro). Esses líderes passaram a ser pagos pelo trabalho realizado e alguns deles nem sempre foram bem aceitos – de acordo com as declarações – pela comunidade, em virtude de seu nome não ter a aprovação comum de todos

Nas escolhas das lideranças. Eles colocaram não sei quantos, sessenta e poucos líderes comunitários, que foi feito por conveniência talvez, porque não são líderes de verdade. Esses próprios líderes deveriam ter sido escolhidos pelas comunidades, todas as representações daquele setor. Deveriam ter perguntado quem queriam como representante. E este ficaria incumbido de fazer o papel de levar toda a problemática pro Prefeito. Eles não souberam fazer. A gente percebe que esse líder talvez esteja pra pagar um favor de política, de campanha, mas está sendo pago pelo dinheiro público como líder comunitário. Entendeu? Talvez até seja visto pelo olhar do Prefeito como um líder, mas a comunidade toda não foi consultada (Conselho Tutelar).

Para o Prefeito, essa mudança foi necessária para ajustar determinadas metas, por localidade, aos recursos disponíveis. “Nós substituímos o Orçamento Participativo, por determinadas metas, por localidade, discutindo também com o Centro, as Ilhas e a Cidade. Então, nós discutimos e estamos colocando as metas conforme nossas pernas”. De um modo geral, no entanto, a participação da sociedade civil, no governo, ficou comprometida, mesmo

com certa discordância do Prefeito, embora admita não ter conseguido cumprir muitas das promessas feitas aos movimentos sociais organizados. Porém, os dados reforçam a afirmação: a participação ficou restrita à colaboração, a consultas. Não avançou para a participação democrática, pois não envolveu a participação popular nas tomadas de decisão, nos níveis de intervenção

Por exemplo, quando entrou essa nova administração, eu esperava uma postura mais democrática. [...]. Quer dizer, toda esta instância de participação democrática nas decisões não está sendo feita. [...]. Eu não vejo que tenha tanto envolvimento da sociedade. Tem muito envolvimento partidário... Mas eu não vejo uma sistemática participação popular para criar esta perspectiva. Porque a democracia é participação, mas muitas vezes, depois, a gente vê como massa: levanta a mão e está tudo feito. E deveremos partir para uma outra prática, de participação mesmo de: “vamos assumir, vamos trabalhar e vamos...” (Bispo).

E a principal delas (*falha da Prefeitura*) é não ouvir a comunidade, não chamar a sociedade pra discutir cada centavo que pode ser gasto (SINTEPP).

Outra situação que obstruiu a participação democrática foi a falta de transparência da Prefeitura na prestação de contas; algo reconhecido até mesmo pelo Prefeito. Isso contrariou o compromisso assumido de que “no Município de Abaetetuba, a democratização da informação constituirá (*constituiria*) prática de gestão e compromisso assumido pelo governo, com vistas à melhoria da transparência da gestão municipal e do setor administrativo” (PROGRAMA DE GOVERNO, p.7). Assim, as comunidades da zona rural (Centro e Ilhas) e os movimentos sociais passaram a cobrar, exigindo reuniões com o Prefeito e todo o seu secretariado para prestar contas e reclamar do atendimento às suas demandas. Algumas dessas reuniões, mobilizadas com o apoio da Igreja Católica, foram tensas em virtude das críticas à administração⁸²

Eu acho que nós estamos falhando em alguns aspectos: nas prestações de contas em público. Tem que ser publicado, escrito. Como era a nossa meta. [...]. Tem que colocar essa visualização: quanto se gasta na educação? Para onde vai? Na saúde? Em obras? Com os próprios funcionários que não são... Por que há uma grande cobrança... (Prefeito).

E isso é uma coisa que nos decepciona. Porque a gente esperava que houvesse uma prestação de contas mais aberta, que houvesse uma chamada pública: “olha o que temos de dívida é isso, o que gastamos é isso”. [...]. Então o que falta, que eu acho que é falha do governo, é ele não abrir espaço na agenda pra prestar contas com a comunidade (Conselheiros do Conselho Municipal de Educação- CME).

⁸² Tive a oportunidade de participar de uma delas, realizada no colégio São Francisco, com aproximadamente 80 lideranças da zona rural (centro e Ilhas) e da cidade, no dia 21/04/2007.

Não. Neste ponto eu esperava, sinceramente, outra postura. Pela lei de responsabilidade fiscal, eles têm que, a cada quatro meses, fazer prestação de contas detalhada para o povo. Isto não está acontecendo. Quando se cobra isto na prática, se ofendem, como na última reunião que estiveram aqui, que convocamos o povo. [...]. Por exemplo, deveria ser disponível ao público a lista de todo mundo que trabalha na Prefeitura, na folha de pagamento da Prefeitura. [...]. Então, não tem pra que esconder. Por exemplo, quais são os funcionários públicos da Prefeitura? Não tem. Não há transparência. Nesse ponto não avança (Bispo).

Não tem contribuído (*a administração municipal*) pra tornar a gestão pública mais transparente. Não mesmo! (Conselho Tutelar).

Ficava claro nesses encontros questões como: pouca participação da população nas decisões sobre as obras realizadas pela Prefeitura; afastamento da administração da sociedade civil organizada; falta de clareza do papel e limites do governo municipal pela população; desconhecimento da lei de responsabilidade fiscal; “agentes” comunitários desprezados ou ineficientes; impaciência das comunidades no atendimento às suas reivindicações, muitas delas, ultrapassando as responsabilidades da gestão municipal e forte influência da Igreja Católica nos movimentos sociais.

Apesar disso, o Prefeito mostrava-se interessado em fazer com que seus Secretários colocassem às claras as contas de suas Secretarias. A Secretaria de Educação, por exemplo, expunha-as em *outdoor* em frente a sua sede.

Portanto, podemos dizer que a gestão promoveu apenas a participação via consulta às comunidades, distante ainda da real participação democrática. O que não significa que essa participação não tenha validade e nem contribuído para fortalecer as relações entre o governo e sociedade civil. No entanto, ela não se constituiu numa efetiva democratização, uma vez que não houve redistribuição de poder. A participação democrática exige o controle do governo pela sociedade, ou seja, a superação da idéia de que “quem governa é só o governo”, passando a incluir, no ato de governar, a sociedade civil organizada.

3.1.5 – Controle Social

A descoordenação política e a participação limitada acabaram trazendo consequências para a realização de um controle social coerente e consistente, uma das metas do governo que propunha a efetiva participação popular nas decisões sobre a aplicação e o controle dos recursos públicos.

Para viabilizar o controle social, o governo apostou na criação dos Conselhos Municipais. Para isso, criou a casa dos Conselhos onde funcionavam todos os Conselhos criados e reestruturados. À época da pesquisa, dos vinte e um Conselhos previstos no Plano Diretor, aproximadamente metade eram ativos e reuniam-se frequentemente. A outra metade

estava apenas na lei⁸³, ou seja, não existiam de fato. Dos que estavam em atividade, alguns apresentavam precárias condições de funcionamento: seja porque a casa dos Conselhos era pequena e não comportava todos os Conselhos, seja pela falta de infra-estrutura necessária para desenvolver a contento suas atividades. De acordo com o Prefeito

É o Município que mais tem Conselhos. Nós criamos a casa dos Conselhos, né. E Conselhos ativos, como da saúde, da educação, da merenda escolar. E esses Conselhos realmente são norteadores e fiscalizadores, né. Nos ajudam muito nesse processo de administrar, assim, de maneira coletiva.

Tivemos a oportunidade de acompanhar e verificar de perto a situação e as ações desenvolvidas pelo Conselho Municipal de Educação-CME e pelo Conselho do FUNDEF/FUNDEB. Era evidente não só o problema da rotatividade dos conselheiros, como também a inexistência de condições para que, de fato, cumprissem seu papel de agentes fiscalizadores, controladores e propositivos de políticas públicas na área educacional. O Conselho do FUNDEF/FUNDEB não tinha espaço próprio onde pudesse reunir e guardar sua documentação, porque a casa dos Conselhos era de todos, isto é, seu uso era coletivo, com alguns funcionários servindo a todos. Isto fazia com que o coordenador do Conselho utilizasse, quase sempre, sua casa para realizar contatos, elaborar e guardar documentos. Além disso, o Conselho vivia uma situação peculiar: o ex-dirigente do Conselho (ainda FUNDEF), que fazia parte do governo anterior, tinha se apossado de toda a documentação existente e não a tinha repassado ao novo coordenador, apesar de todos os apelos. Como era sabido que os Conselhos tinham sido usados, anteriormente, para esconder fraudes, supunha-se que a não entrega desses documentos de devesse a isso.

Por seu turno, o Conselho Municipal de Educação-CME, que tinha sido reestruturado⁸⁴, também não possuía condições financeira, física e humana para realizar suas ações. O que o impedia de cumprir a maioria de suas funções, ficando apenas com uma precária fiscalização. Não havia como instalar as câmaras e comissões previstas em lei e, muito menos, constituir assessoria. De sua composição, a sociedade civil organizada não fazia parte. Apesar de reunir-se frequentemente, apenas quatro, das sete representações, tinham atuação ativa. Infelizmente, a falta de estrutura técnico-financeira impossibilitou sua efetiva existência como espaço de deliberações cuidadosas e refletidas

Apesar de todo esforço, da atual equipe que está hoje no Conselho Municipal de Educação, este não tem cara ainda de Conselho. Até porque nós somos uma equipe muito pequena. [...]. A gente vê assim a representação do

⁸³ Consultar o Plano Diretor do Município de Abaetetuba criado pela lei nº 222 de 10 de outubro de 2006.

⁸⁴ O Conselho Municipal de Educação existiu desde 1996, mas foi utilizado até 2003 de forma clientelista, eleitoreira.

governo, tanto do executivo como do legislativo, muito fraca no Conselho, pouco participam da reunião (Conselheiros do Conselho Municipal de Educação- CME).

O poder público ainda não ofereceu a estrutura financeira, a estrutura física, recursos humanos que de fato pudesse dar vida a este Conselho. [...]. Devido a essa situação da infra-estrutura, a gente não consegue articular a efetivar essas ações. [...]. A nossa expectativa é de que a gente possa estar garantindo um espaço adequado, que a gente possa estar estruturando esse Conselho com as suas câmaras e comissões... (Conselheiros do Conselho Municipal de Educação- CME).

O Conselho Municipal não está funcionando... Eu acho que estou devendo muito, dando muito furo... E ainda, assim, não é omissão é impossibilidade mesmo, é agenda, é compromisso (Secretário de Educação).

Percebemos ainda pouca articulação entre os Conselhos e entre os próprios conselheiros; muitos reclamavam da falta de acesso às informações, transparência, falta de capacitação para compreender os meandros da burocracia e exercer com eficiência a fiscalização, entre outras.

Todos esses problemas eram de conhecimento, tanto do Prefeito como do Secretário de educação, mas, infelizmente, não enxergamos obstinação para solucioná-los. Em geral, se pode afirmar, sem esquecer a precária situação financeira do Município, que faltou vontade política para que, de fato, se efetivasse o controle social no Município. Ele existiu através dos Conselhos, que eram as instâncias institucionalizadas, mas estes exerceram muito pouco ou superficialmente o controle sobre as ações do governo e o destino dos recursos públicos.

Além do mais, o Município não conseguiu criar seu próprio Sistema Municipal de Educação, condição basilar para a construção de sua autonomia político-educacional.

Não obstante as dificuldades, fragilidades, limitações e contradições vivenciadas pela gestão municipal, quando perguntado para as entidades da sociedade civil como avaliavam o governo, algumas responderam que reconheciam a boa intenção, o esforço da gestão, a honestidade do Prefeito, e entendiam que o Município, pela primeira vez, na sua história, estava experimentando uma nova dinâmica que buscava ser democrática, mas que caminhava a passos lentos. Essas questões de participação, democracia, controle social eram uma coisa nova, que exigiam uma postura nova que as pessoas ainda estavam assimilando. A população não estava acostumada a fazer parte de Conselhos; a votar em diretor de escola. Isso era novo no Município. Admitiam que a descontinuidade administrativa e a enorme dívida herdada que o governo havia de pagar, prejudicava o mandato. Se o avanço da democracia no Brasil tinha começado na década de 1980, em Abaetetuba ela começou em 2005. Por isso, reconheciam os poucos avanços conquistados na saúde e na educação.

Outras, no entanto, afirmavam que não viam nenhuma diferença entre a gestão presente e as anteriores. “Era igualzinho as outras”. Sentiam-se frustradas pelas promessas não cumpridas, pelo abandono do projeto inicial e pela falta de participação popular.

3.1.6 – Democratização

Sem participação efetiva e controle social eficiente, o processo de democratização não conseguiu avançar. Ficou truncado. E isso era muito bem percebido pelas organizações sociais. Quando interrogamos sobre a possibilidade do trabalho da Prefeitura estar contribuindo para mudar os rumos da gestão e edificar uma nova cultura de relacionamento entre o Estado e a sociedade civil, um grupo deixou claro: não conseguia ver isso. “[...] Eu não consigo perceber do ponto de vista da relação de poder, mudanças. Eu percebo a mesma relação de poder. Então se é a mesma relação de poder, então não se está conseguindo repensar essa nova relação de poder” (Conselheiros do Conselho Municipal de Educação-CME). Já outro grupo menor, declarava que os resultados do trabalho eram tímidos, com poucas mudanças, mas isso era importante, pois as mudanças acontecem devagar mesmo.

Para o Prefeito havia muitos avanços sociais, contudo, o maior entrave da gestão estava ligado à pequena arrecadação do Município e sua dependência de repasse de recursos públicos que acabava limitando as ações da administração. Para ele, um Município que há quase um século não contava com uma satisfatória infra-estrutura de saneamento, água, esgoto, e que cresceu muito em função dos grandes projetos, sem a ajuda governamental, ficava difícil construir mudanças duradouras. E enfatizava que estavam trilhando o “caminho das pedras”, pois não tinham tido assessoria de ninguém, nem do campus da Universidade Federal do Pará, em Abaetetuba.

3.2 – As Trilhas da Educação Municipal

Neste segundo âmbito mais específico da gestão, que diz respeito ao trabalho realizado pela Secretaria Municipal de Educação (SEMEC), procuraremos, da mesma forma, explicitar as propostas e práticas estabelecidas, articulando-as aos quatro eixos do Poder Local.

3.2.1 – O Reordenamento Político-Administrativo

O caos deixado pela gestão anterior exigiu também um reordenamento político-administrativo da SEMEC, para que pudesse se adequar as novas exigências do governo que se iniciava e viabilizar as ações planejadas.

Antes mesmo de tomar posse, o Secretário de educação, que tinha sido escolhido pelo grupo e iria dirigir a Prefeitura⁸⁵, realizou um levantamento da infra-estrutura das escolas do Município para que pudesse ter um diagnóstico mais real da situação que encontraria. Depois disso, procurou constituir o quadro diretivo da Secretaria de Educação, selecionando pessoas que assumiriam as funções de coordenação, à frente das ações, a partir de dois critérios: a competência técnica e a competência política, como nos disse uma das gestoras da Secretaria “[...] ele fez questão de dizer pra mim, que em primeiro viria a competência técnica, em segundo, viria essa competência política” (gestora da SEMEC). Em seguida, passou a se reunir com sua equipe diretiva e seus assessores, para escolherem as pessoas que comporiam as equipes técnicas das coordenações e decidir sobre as outras ações que poriam em prática.

Promoveu-se, assim, a reorganização interna da Secretaria de Educação, instituindo-se um novo organograma, de modo a atender as exigências do trabalho a ser realizado. Nele, a SEMEC dividiu-se em três departamentos: o administrativo-financeiro, o de recursos humanos e planejamento e o de ensino. A estes departamentos ficaram ligadas coordenações responsáveis pelas ações mais diretas nas escolas, desconcentrando, dessa maneira, funções, responsabilidades e decisões, ajustando-as às demandas e necessidades da educação do Município. Desse modo, foi-se dando um novo formato para a SEMEC, considerando a competência e/ou o compromisso político com a linha de trabalho do governo (veja abaixo).

Esse reordenamento exigiu também uma definição da linha de atuação política da SEMEC. Era muito evidente a necessidade de se implantar a gestão democrática em duas direções. Uma, estabelecendo a eleição direta para direção de escola, e outra reestruturando os Conselhos. As escolas não poderiam mais ser dirigidas por qualquer pessoa, sem o mínimo de preparo. Com a eleição direta para o cargo, tentar-se-ia quebrar com o clientelismo eleitoral tão marcante na escolha dos gestores das escolas.

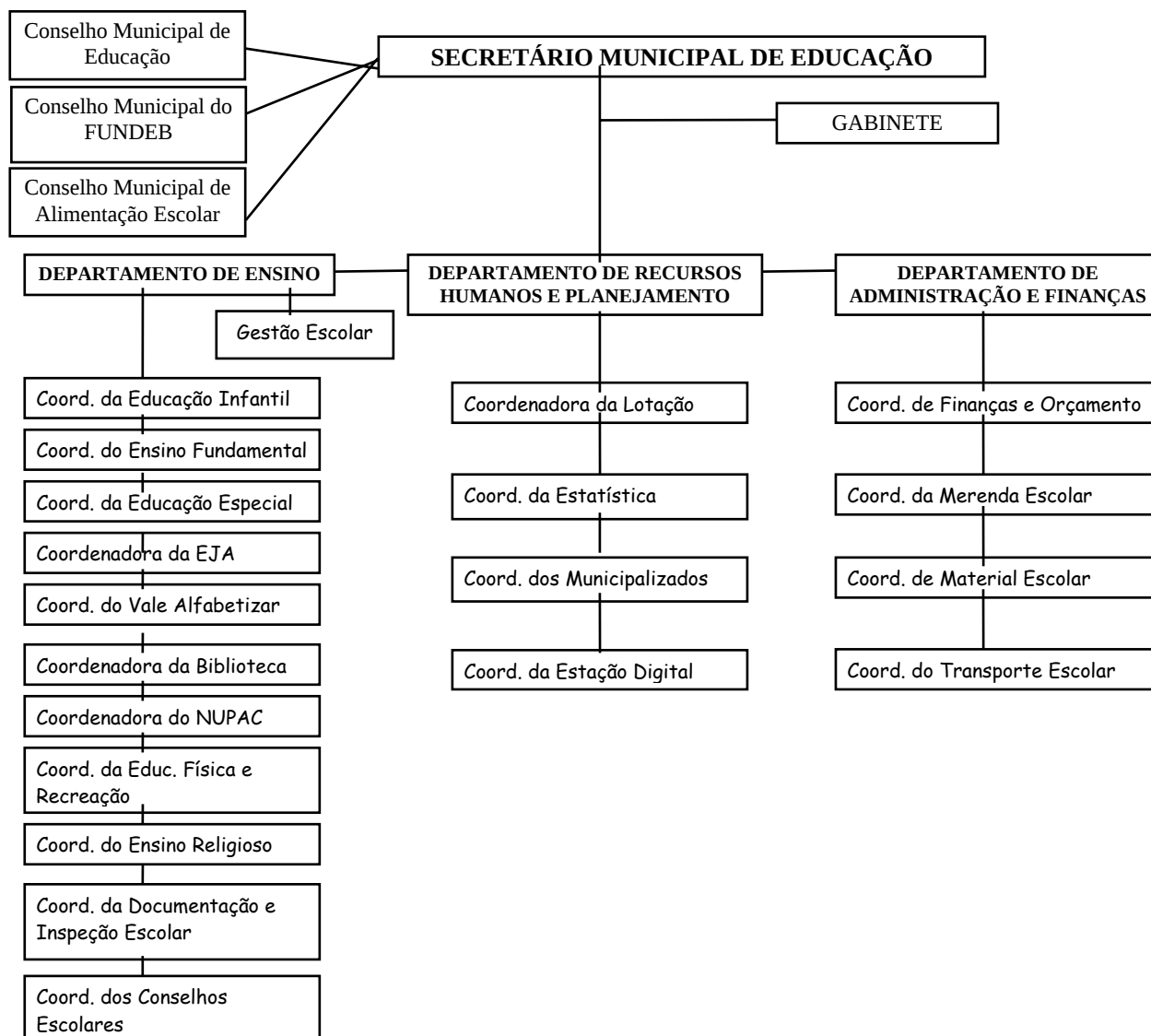
Quanto aos Conselhos: Conselho Escolar, Conselho da Alimentação Escolar, Conselho Municipal de Educação e Conselho do FUNDEF/FUNDEB, era preciso revê-los, pois existiam apenas formalmente e eram manipulados. Entendia-se que sem esses Conselhos reestruturados não seria possível realizar um trabalho significativo e consistente.

Outras duas ações também foram definidas pela nova gestão: a necessidade urgente de se investir na melhoria da infra-estrutura das escolas e a capacitação de todos os educadores e funcionários da SEMEC.

⁸⁵ O grupo que assumiu a Prefeitura em 2004 (incluindo o Prefeito), já vinha desde 1980, de modo coletivo e organizado, participando das lutas populares, quando se afastaram da organização comunitária da Igreja Católica e se engajaram no movimento sindical e político-partidário.

Sabia-se que todo esse trabalho demandaria tempo, esforço político, mas a equipe diretiva entendia que não adiantava só indicar nomes, estabelecer um novo organograma, sem qualificar o processo educativo e dar novo rumo à educação do Município.

ORGANOGRAMA DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO⁸⁶



Com essas linhas de trabalho definidas, a Secretaria Municipal de Educação realizou uma semana de encontro, no início de 2005, com todos os funcionários da SEMEC (cidade, centro e ilhas), para explicar as novas diretrizes, discutir a escola, o currículo e etc. Reunidos na escola São Francisco, o Secretário e sua equipe estabeleceram os rumos que a educação deveria trilhar a partir dali: “uma gestão democrática com infra-estrutura”

⁸⁶ Este organograma da SEMEC existiu e funcionou de fato, mas não teve respaldo legal, pois a reforma administrativa iniciada pela Prefeitura não foi efetivada.

Quando nós entramos fizemos uma semana de encontros pra explicar a linha de trabalho. Chegando lá, marca. Foram mil e quinhentos a mil e oitocentos; do servente até o diretor de escola, lá no São Francisco (Secretário de Educação).

Em 2005, nós fizemos um encontrão, no início, que foi todo mundo lá, no colégio São Francisco. Aí lá nós discutimos currículo, discutimos Freire, discutimos escola. Lembro que foram três mesas redondas lá. Foram bem gerais (Gestora de SEMEC).

Secretaria de Educação foi a que mais fez coisas, ações de impacto, tipo assim, de dezenove a vinte e três de janeiro, com duas semanas, nós já estávamos com todo mundo lá, fazendo isso aí. Dando um novo norte que se apontava. E, na avaliação que a gente fez, noventa, oitenta por cento conseguiu captar, assimilar e levar pra comunidade (Secretário de Educação).

Por outro lado, todo esse trabalho de reorientação político-administrativa da SEMEC e sua efetivação, esbarrou, logo, nas limitações orçamentárias do governo. De acordo com o Secretário, “o primeiro ano foi para arrumar a casa”. Financeiramente, foi um ano muito difícil, pois não se sabia exatamente quanto se dispunha de recursos. Os valores repassados pelo FUNDEF eram irregulares: um mês vinha um valor, noutro mês, era outro. Houve mês que chegou a não ter dinheiro nem para pagar todos os funcionários. O que estava sendo repassado era inferior à folha de pagamento (ver quadro abaixo).

MÊS / 2005	RECURSOS FUNDEF	FOLHA DE PAGAMENTO BRUTO	PAGAMENTOS DIVERSOS FUNDEF	SALDO
JANEIRO	R\$- 966.545,17	R\$- 694.732,24	R\$- 98.159,14	R\$- 173.653,79 +
FEVEREIRO	R\$- 1.145.496,73	R\$- 1.424.769,36	R\$- 138.035,35	R\$- 417.307,98 -
MARÇO	R\$- 1.074.748,44	R\$- 965.421,35	R\$- 145.272,70	R\$- 35.945,61 -
ABRIL	R\$- 894.912,62	R\$- 1.031.374,73	R\$- 86.004,85	R\$- 222.466,96 -
MAIO	R\$- 1.046.882,90	R\$- 984.280,75	R\$- 154.773,48	R\$- 92.171,33 -
JUNHO	R\$- 1.104.854,32	R\$- 1.081.628,39	R\$- 132.679,78	R\$- 109.453,85 -
JULHO	R\$- 1.142.669,91	R\$- 1.138.597,54	R\$- 71.716,39	R\$- 67.644,02 -
AGOSTO	R\$- 845.125,95	R\$- 1.051.675,11	R\$- 105.631,69	R\$- 312.180,85 -
SETEMBRO	R\$- 930.835,06	R\$- 1.015.983,86	R\$- 49.840,69	R\$- 134.989,49 -
OUTUBRO	R\$- 904.550,57	R\$- 785.049,48	R\$- 126.848,38	R\$- 7.347,29 -
NOVEMBRO	R\$- 1.518.631,42	R\$- 778.071,66	R\$- 97.773,90	R\$- 642.785,86 +
DEZEMBRO	R\$- 1.835.694,72	R\$- 967.409,03	R\$- 136.858,79	R\$- 731.426,90 +
13º SALÁRIO	-	R\$- 786.679,58	-	R\$- 786.679,58 -
Total Ano/05	R\$-13.410.947,81	R\$-12.705.673,08	R\$-1.343.595,14	R\$- 638.320,41 -

Fonte: Coordenação de Finanças e Orçamento de SEMEC - Abaetetuba.

Obs: Os valores em vermelho correspondem aos valores cobertos com recursos da Prefeitura no ano de 2005

Desse modo, foi-se segurando o dinheiro para garantir, em primeiro lugar, o pagamento de todos os servidores da educação, porque era compromisso assumido. Por isso, nesse primeiro ano, não se construiu nenhuma escola. “O primeiro ano, a nível de infraestrutura, nós não conseguimos construir nada. Foi só apagar incêndio e melhorar onde estava

pior” (Secretário de educação). “Apagar incêndio e melhorar onde estava pior” significava que a SEMEC, mesmo com escassos recursos, conseguiu realizar pequenas e urgentes reformas com a ajuda do trabalho coletivo da comunidade. A Secretaria fornecia o material de construção e a comunidade, a mão de obra: carpinteiro, ajudante, pedreiro, voluntário. Assim, uma reforma, que no governo anterior, tinha custado por volta de oitenta mil reais, agora, com a ajuda da comunidade, não passava de três, quatro mil reais, afirma o Secretário, demonstrando o superfaturamento que existia nas obras

Então, uma sacada grande que nós demos, no primeiro ano, foi trabalhar infra-estrutura com as comunidades. Aí, deu qualidade ao serviço e deu economia. A gente tinha vindo ver, aqui no tribunal, que reforminha de escolas tinha dado oitenta mil reais, na gestão passada. E não tinha reforma, era um magazine que tinha sido feito. E nós fizemos aí, com três, quatro mil, reformas via comunidade: carpinteiro, ajudante, pedreiro, voluntário. As Ilhas, eles são mais valentes pra arregaçar as mangas do que a cidade. As Ilhas têm uma prática antiga de trabalho coletivo, que foi estragado depois que a Prefeitura começou a pagar...

Procurando atacar os pontos mais críticos, o Secretário pediu aos diretores que trouxessem suas principais urgências. Como a situação das escolas era de extrema penúria, houve uma demanda tão grande que inchou o orçamento em aproximadamente quatrocentos mil reais. Isso afetou a folha de pagamento, de modo que o Prefeito mandou parar com o atendimento. “Que quando eu assumi foi uma enxurrada. Diretores: tragam as principais urgências. Deu 400 mil reais” (Secretário de educação).

Já no segundo semestre foi-se aprendendo a lidar com o orçamento. Mesmo assim, ainda faltou dinheiro para pagar o décimo-terceiro salário dos servidores que foi completado pela Prefeitura (veja quadro FUNDEF acima).

3.2.2 – A Democratização: limites e obstáculos

A partir de 2005, a SEMEC deu início ao processo de democratização, estabelecendo, de acordo com a lei municipal, que todas as escolas que tivessem mais de 240 alunos, deveriam eleger diretamente, pela comunidade escolar, seu diretor. Provisoriamente, entretanto, adotou-se como critério que as escolas da cidade seriam assumidas por pedagogos indicados, para que pudessem realizar dois trabalhos: o administrativo e o pedagógico. Acreditava-se que, com eles, o trabalho educativo qualificar-se-ia. Dessa forma, as equipes da SEMEC poderiam se concentrar prioritariamente no atendimento à zona rural (Centro e Ilhas), onde a situação era muito precária. Os pedagogos indicados ficariam no cargo até que a eleição pudesse ser viabilizada, o que deveria acontecer o mais breve possível. Já a coordenação pedagógica das escolas deveria também ser assumida por pedagogos, mas como

não havia um número suficiente destes para serem lotados, cada um, em uma escola, decidiu-se que eles atuariam em mais de uma.

No Centro e nas Ilhas (zona rural), não foi possível adotar o mesmo critério pela falta de pessoal concursado para exercer a função e atender todas as escolas. Buscou-se, então, a ajuda dos “assessores” ou “agentes comunitários” que consultavam as comunidades e indicavam quem poderia ser o responsável pela escola. Na prática, entretanto, de acordo com o Secretário de educação, a indicação dos responsáveis pelas escolas da zona rural guiou-se, sobretudo, por critérios políticos, ou seja, indicava-se aquele que era “[...] geralmente afinado politicamente com a aliança...”. E, assim, os diretores foram sendo substituídos através de portaria, até a eleição

Nós adotamos um princípio: direção, na cidade, vai ser com pedagogo pra fazer os dois trabalhos: o administrativo e o pedagógico. E a gente colocar a coordenação pedagógica, no interior, estava muito fraco a produção, a parte educacional. E, assim, fomos convidando pessoas habilitadas, que alguns nem eram do partido ou eram da frente que formou o partido, por formação. Fomos substituindo através de uma portaria. Uma portaria de direção, temporária, até a eleição (Secretário de Educação).

A preocupação em colocar pedagogos na direção das escolas se justificava pela ausência de legalização das mesmas, isto é, a maioria das escolas funcionava sem autorização. Tendo uma pessoa com formação superior à frente delas, facilitaria sua regularização.

Para possibilitar não apenas o processo eleitoral, foi criado, na SEMEC, a Coordenação dos Conselhos Escolares. Seu objetivo era realizar um trabalho de orientação, reestruturação e regularização dos antigos Conselhos; estimular a criação dos novos, de forma democrática e preparar a eleição para a direção das escolas. A intenção era fazê-los funcionar como instâncias de participação coletiva com funções consultiva, deliberativa, fiscalizadora e de mobilização. Havia necessidade da participação da comunidade no processo ensino-aprendizagem.

Com dezenas de reuniões realizadas em grande parte das escolas, ao final desse ano, já se podia contar com sessenta e cinco Conselhos em funcionamento. Porém, segundo o Secretário, os “diretores indicados começaram a ter medo de perder a eleição e aí foram freando...”, não fomentando a criação de outros Conselhos. Desse modo, a eleição para diretor, prevista para acontecer na maioria das escolas, em 2006, não aconteceu. Houve eleição, mas não envolveu a grande maioria. O processo se tornou lento, demorado porque alguns diretores não tinham interesse em fortalecer os Conselhos Escolares. No interior (Centro e Ilhas), de acordo com o depoimento do Secretário, alguns se diziam “donos da escola”

Então, ele não queria que o coordenador da comunidade viesse junto, discutir, planejar porque cada um queria apontar quem ia ser o servente, quem ia ser a merendeira, quem ia ser professor... Porque era tudo contrato. Então, virou balcão de barganha... O que a gente percebeu? A maioria dos responsáveis apadrinhou a família dele pra assumir a escola e, começou a criar conflito na comunidade.

Isso fez a SEMEC reconhecer o equívoco cometido com a indicação política de alguns responsáveis para direção de escolas do interior, e passou a intervir no processo para “quebrar” o apadrinhamento e desencadear as eleições, porque se entendia que os Conselhos eram órgãos que poderiam contribuir com o acompanhamento pedagógico e impulsionar a democracia na escola.

Para o Secretário de educação, a organização dos Conselhos Escolares foi a mais difícil, pois só para legalizar os Conselhos já existentes formalmente, teve que pagar quarenta e dois mil reais ao cartório e mais vinte e três mil reais de multa por falta de declaração de imposto de renda. “Então, nós encampamos todas essas dívidas, vinte e três mil reais, mais quarenta e dois de cartório, e fomos montando os Conselhos e fomentando a eleição” (Secretário de educação).

Reconhecia-se ainda, apesar de todo o trabalho já realizado, muitas fragilidades. A mentalidade anterior de que os Conselhos só existiriam para gerir os recursos era preponderante. Tinha-se dificuldade em reunir, em compreender o trabalho educativo, a educação. Havia pouca ou nenhuma articulação dos Conselhos entre si e destes com os movimentos sociais. Faltava-lhes clareza do papel político do Conselho e era frágil a formação política dos conselheiros. Além disso, pelas dificuldades financeiras, a SEMEC não conseguiu qualificar, a contento, a formação dos conselheiros

Então, a participação nas reuniões do conselho, elas nunca chegam a 100%. Quando reúnem, são 40, 50% dos conselheiros, às vezes, conversam alguma coisa, encaminham e o resto sobra para o diretor da escola que até hoje continua encaminhando (Coordenação dos Conselhos Escolares).

Mas no geral, os conselhos estão preocupados com isso: resolver pequenos problemas da escola, geralmente ligados a funcionários, pouco ligados a alunos e, na maior parte, preocupados em conseguir recursos pra infraestrutura da escola. Quer dizer, a parte pedagógica ainda não é fundamental. (Coordenação dos Conselhos Escolares).

Não está havendo (*formação*). A formação que tem é mais no sentido de orientação. [...] No geral, a formação para que eles possam atuar como interventores, na parte pedagógica, na questão do calendário escolar, está muito aquém, ainda. (Coordenação dos Conselhos Escolares)

Percebia-se, entretanto, um trabalho que avançava lentamente. Conselheiros já se dirigiam à SEMEC para cobrar a resolução de problemas da escola; havia uma preocupação

maior, de alguns, com a educação e, devagar, estavam começando a acreditar que através da participação, de forma organizada, as coisas poderiam acontecer.

Pelas exigências legais, a SEMEC teve que organizar também, rapidamente, o Conselho da Alimentação Escolar, o Conselho do FUNDEF/FUNDEB e o Conselho Municipal de Educação, pois caso não o fizesse, não teria como receber o repasse de verbas para a educação que tanto necessitava. Isso fez com que alguns fossem organizados meio às pressas, como o da Alimentação Escolar e o do FUNDEF/FUNDEB, atropelando parte do processo democrático. A rápida mobilização realizada não garantiu a realização de assembléias gerais para respaldar os nomes indicados. Mesmo assim, procurou-se dar novo sentido aos mesmos, de modo a superar os equívocos anteriores

O da merenda, dia sete de janeiro, tivemos que montar, porque se não a verba não vinha. Então foi escolhido assim meio atirado, né. Atirado assim, no sentido de, mobiliza um grupo de pais, escolhe pais, mobiliza professores e tal. Mas não conseguimos fazer assembléias com o interior, com a cidade... isso aí. Do FUNDEF [...] foi meio na corrida porque precisava por causa das verbas (Secretário de Educação).

Já a montagem do Conselho Municipal de Educação foi um trabalho mais demorado. Todavia, desde o início, apresentou problemas devido à rotatividade dos conselheiros.

De acordo com o Secretário de educação, o processo de democratização estaria incompleto sem a democratização do conhecimento. Por isso, era urgente e necessário se investir maciçamente na capacitação de todos os quadros da SEMEC: professores de Educação Infantil, primeira a quarta série, coordenadores pedagógicos, gestores e técnicos da Secretaria de Educação. Esta era uma ação fundamental se se quisesse qualificar a educação do Município. Porém, para que isso acontecesse, a SEMEC teve que se livrar de débitos vencidos, pagando mais de seiscentos mil reais de dívidas deixadas pelo governo anterior, referentes a seis cursos de formação superior (graduação) para os professores da rede municipal de ensino, junto à Universidade Federal do Pará (UFPA) e Universidade do Estado do Pará (UEPA)⁸⁷. Com a ajuda da Prefeitura, renegociou as dívidas e a continuidade dos cursos até seu final

Aí, negociamos. Demos cinquenta mil de entrada que tinha em caixa, depois demos mais 100 mil reais, até que nós pagamos a dívida e negociamos as mensalidades. Então, acabamos o curso, pagando todas as dívidas [...] mas precisamos fazer isso logo no início (Secretário de Educação).

⁸⁷ Para mais detalhes conferir em SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. **Principais Ações da Secretaria Municipal de Educação - SEMEC: 2005 a 2008**. Documento síntese, 2008.

Somente a partir de 2006, quando começou a haver certo equilíbrio financeiro é que a Secretaria de Educação, de fato, começou a realizar de forma organizada e sistemática o trabalho de formação permanente dos educadores da rede municipal. A partir desse ano, houve investimento em formação continuada: ora era feita com os coordenadores pedagógicos, ora com os gestores, ora com os professores. Pouco ou quase nada se fez, no entanto, em relação aos secretários de escolas, aos Conselhos e as equipes técnicas internas da Secretaria que sentiam o imenso desafio de estar à frente do processo.

Como não havia possibilidade nem pessoal suficiente para realizar formação ampla que envolvesse todos os educadores, porque o quadro técnico vinha sendo reduzido pela Prefeitura (como veremos mais adiante), a SEMEC reorganizou as escolas da rede municipal por pólos. Os pólos eram a reunião de um conjunto de escolas próximas que ficavam em um ou mais bairros próximos ou em comunidades do meio rural (Centro e Ilhas) mais próximas uma das outras, em número suficiente, que pudessem ser atendidas coletivamente. Escolhia-se um espaço mais central em cada pólo e ali realizavam-se os encontros de formação. Não havia como ir a todas as escolas. Segundo a gestora da SEMEC, todos os temas estavam relacionados ao desenvolvimento da prática pedagógica dos educadores: currículo, avaliação, metodologias, processo ensino-aprendizagem, entre outros, pois, dizia ela: “a prática pedagógica para nós é fundamental”. Contudo, explicava que embora a formação não fosse tudo, ela era a “[...] grande mola que pode fazer o diferencial na prática”. Mas certas formações foram questionadas por algumas professoras das Ilhas que diziam que elas não consideravam a realidade vivida por elas

Olha, assim, eu achei assim muito técnico, muitas técnicas, mas não relacionada com a nossa realidade. Entendeu? [...]. Achei que foi colocada a coisa assim, como se todos os professores fossem do meio urbano. Não teve essa especificidade direcionada para uma outra realidade que é as Ilhas.

Questionada sobre os resultados dessas formações ou se tinha melhorado a prática dos educadores, a gestora nos respondeu que acreditava em certa melhora. Muitos diretores já conseguiam fazer um trabalho bem dinâmico. Mas observava que havia muitas lacunas em relação ao processo de avaliação. O problema maior, de acordo com ela, estava na prática dos professores que não enxergava muita mudança. O índice de reprovação, no meio rural, era alto. E concluía: “os professores ainda estão atrelados àquela mesmice...”. Isso também foi referendado pelo Secretário de educação

O quê que a gente percebe? Isso aí as chefias dividem isso comigo... Que o professor faz muito curso e na escola não produz. Tem pouco impacto na prática. A gente percebe, diria assim, 70% estão bebendo na água que a

gente está oferecendo, mas existem resistentes... “Ah eu não tenha nada a ver com isso...” Estão muito focados ainda nos impactos financeiros que tem...

Porém não podemos culpar só os professores por todos os problemas. Como as equipes da SEMEC estavam realizando, em seqüência, ação em cima de ação, sem parar para pensar, para avaliar coletivamente o que estavam realizando, não havia a preocupação em debater o tipo de formação que estavam efetivando, ou seja, não havia discussão sobre a concepção de formação que estaria ou deveria estar permeando as práticas realizadas. Apesar disso, uma concepção, implicitamente, emergia do quefazer da SEMEC. Ela estava ancorada, em grande medida, na formação como capacitação, aperfeiçoamento, de viés academicista, em que as temáticas são decididas quase sempre de “fora”, isto é, pela SEMEC, sem uma discussão mais ampla e coletiva com os educadores. Nesta concepção, quase sempre o órgão gestor “sabe” o que os professores precisam. Por isso, não há necessidade de, continuamente, consultá-los. Assim, a formação, na maioria das vezes, acontecia na forma de cursos concentrados, como era comum na Secretaria. A concepção de formação interativo-reflexiva foi muito pouco explorada. Nela, o lócus de discussão fundamental, acontece na escola, a partir de seus problemas, práticas e concepções expressas ou vivenciadas por seus educadores no cotidiano escolar, cuja expressão maior é a formação em serviço. Formação essa, um dos pilares da Educação Libertadora de Paulo Freire.

Talvez isso tenha ocorrido em virtude do reduzido e frágil quadro técnico da Secretaria e da inexistência de um acompanhamento sistemático, cotidiano do trabalho pedagógico desenvolvido nas escolas, como nos explicitaram os professores. “Não vejo a presença permanente da SEMEC na escola ou nas HPs, (*horas pedagógicas*); nem semanal, nem quinzenal, nem mensal” (Professora da cidade). “Na verdade a gente trabalha quase sozinhos. A SEMEC quase não vai lá” (Gestor das Ilhas). Houve um distanciamento da SEMEC das escolas.

O processo de democratização teve que enfrentar, ainda, algumas barreiras como o grande número de funcionários não efetivos. Foi preciso realizar concurso público para os servidores da educação. Com ele, conseguiu-se quebrar, fundamentalmente na cidade, com os contratos temporários que serviam de barganha política em época de eleição. Isso deu estabilidade aos funcionários e rompeu-se com uma prática muito comum no Município: a perseguição política. No entanto, o concurso não conseguiu suprir todas as necessidades de pessoal da SEMEC. Ele foi limitado a certo número de vagas em virtude da falta de recursos. Em 2007, foi realizado outro concurso para regularizar e prover a falta de professores efetivos, atingindo também certo número de comunidades do interior, sendo que muitas

ficaram ainda na dependência das indicações. Este concurso provocou atritos com algumas comunidades das Ilhas, porque as filhas que os pais haviam mandado estudar, para serem professoras da comunidade, não tinham conseguido passar no concurso. Então, alguns professores da cidade foram deslocados para escolas das Ilhas. Desse modo, passaram a criticar os professores da cidade, dizendo que eles não tinham nenhuma afinidade, compromisso com a comunidade.

Outra barreira a ser vencida dizia respeito à infra-estrutura das escolas. Era preciso investir na recuperação, construção e reconstrução dos prédios escolares. Dotá-los de condições dignas de funcionamento, principalmente na zona rural (Ilhas), onde boa parte das escolas não tinha prédio próprio e funcionavam de maneira precária, improvisada: em barracão de festa, casa de família, centro comunitário, sem as mínimas condições de trabalho para o professor

Tem trinta centros comunitários, improvisados com compensados que a cozinha é do centro comunitário, o banheiro é lá no mato e, então, é uma improvisação total; sem paredes e tal. Dezesseis casas de família, onde a sala de aula é a sala de estar da família. Então, junta todas as carteiras, durante a noite, e durante o dia, vira uma sala de aula; o fogão é da casa, o banheiro é da casa, quando tem. E os barracões de festa são mais ou menos nos centros comunitários, divididos em divisórias ou o professor. Quando tem duas turmas, um fica numa ponta, a outro fica na outra ponta... E eles correm, escapam, fogem, vão pro rio, vão pra canoa... (Secretário de Educação).

Então, eu chamo isso, no papel, de escola, mas eu não vou dizer que aquilo é escola (Secretário de Educação).

Eu tenho 93 escolas e umas 30 sem energia elétrica; umas 15 tem poço; as outras, é água do rio. Eu não tenho freezer, eu não tenho ventilador, um aparelho de som, porque não tem (Secretário de Educação).

Nessas condições estruturais, não havia como exigir qualidade do processo ensino-aprendizagem. Além disso, era preciso quebrar também com o clientelismo como critério para o atendimento ao pedido de construção de escolas. Agora, deveria ser o levantamento da real necessidade dos alunos em idade escolar, de cada comunidade. E não poderiam mais ser pequenas escolas, uma perto da outra, para atender interesses político-eleitoreiros. Deveriam ser escolas que atendessem o processo educativo em sua totalidade: desde a Educação Infantil até o Ensino Médio, para evitar o excesso de gasto com pessoal e material; o deslocamento das famílias para a cidade com perda de suas condições de sobrevivência; o gasto com transporte escolar e fazer os alunos permanecerem nas suas próprias comunidades. Na cidade, a ênfase estaria na recuperação das escolas, pois elas, de maneira geral, possuíam estrutura embora nem sempre adequada.

No entanto, esse trabalho urgente e indispensável de reforma e construção de escolas só começou a se efetivar também a partir de 2006, quando a SEMEC já tinha aprendido a lidar com o orçamento, todo ele advindo quase só dos recursos do FUNDEF. Mas se sabia que era impossível resolver, em pouco tempo, as ineficientes e precárias condições daquelas que funcionavam em barracões, casas de família, centros comunitários, principalmente, nas Ilhas. Os recursos do FUNDEF eram insuficientes para resolver essa problemática e a Prefeitura não tinha condições de arcar com os custos desse trabalho (veja quadro abaixo).

MÊS / 2006	RECURSOS FUNDEF	FOLHA DE PAGAMENTO BRUTO	PAGAMENTOS DIVERSOS FUNDEF	SALDO
JANEIRO	R\$-1.091.778,05	R\$- 795.193,79	R\$- 61.153,65	R\$-235.430,61 +
FEVEREIRO	R\$-1.125.286,81	R\$- 831.205,82	R\$-219.866,06	R\$- 74.214,93 +
MARÇO	R\$-1.068.258,23	R\$- 964.780,02	R\$-163.801,03	R\$- 60.322,82 -
ABRIL	R\$-1.060.730,79	R\$-1.124.000,98	R\$-134.492,24	R\$-197.762,43 -
MAIO	R\$-1.096.771,76	R\$- 934.030,34	R\$-129.497,96	R\$- 33.243,46 +
JUNHO	R\$-1.305.279,00	R\$-1.156.214,02	R\$-182.699,56	R\$- 33.634,58 -
JULHO	R\$- 959.462,11	R\$-1.109.464,89	R\$-137.398,52	R\$-287.401,30 -
AGOSTO	R\$-1.106.376,40	R\$-1.076.682,95	R\$- 81.276,94	R\$- 51.583,49 -
SETEMBRO	R\$- 922.410,94	R\$- 997.305,31	R\$-126.321,47	R\$-201.215,84 -
OUTUBRO	R\$- 862.128,93	R\$- 986.735,75	R\$- 95.426,07	R\$-220.032,89 -
NOVEMBRO	R\$-1.725.054,53	R\$- 969.805,99	R\$-112.541,81	R\$-642.706,73 +
DEZEMBRO	R\$-1.381.634,95	R\$- 963.762,68	R\$- 78.826,93	R\$-339.045,34 +
13º SALÁRIO	-	R\$- 860.204,85	-	R\$- 860.204,85 -
Total Ano/06	R\$-13.705.172,50	R\$-12.769.387,39	R\$-1.523.302,24	R\$- 587.517,13 -

Fonte: Coordenação de Finanças e Orçamento de SEMEC - Abaetetuba.

Obs: Os valores em vermelho correspondem aos valores cobertos com recursos da Prefeitura no ano de 2006

Eram mais de cento e oitenta escolas no Município para atender⁸⁸. Foi-se, então, à medida que os recursos permitiam, fazendo as reformas e as construções. O que provocou o descontentamento das comunidades que queriam uma solução imediata.

Para que as obras não se tornassem onerosas, optou-se pelos pregões, abertos e públicos. A empresa que oferecesse o menor preço, sem perda da qualidade, ficava com as obras (licitações). Isso fez com que os poucos recursos se multiplicassem, permitindo a realização de outras obras. A construção e a reconstrução de escolas passou a ser, a partir de então, a maior e mais difícil ação desenvolvida pela SEMEC no Município. Seja pelo complicado acompanhamento das obras, pela complexa negociação feita com as comunidades; seja pela busca de terreno próprio que não mais os de família ou da comunidade, ou ainda, pela falta de regularização das escolas em funcionamento. Um trabalho

⁸⁸ No começo da gestão existiam, aproximadamente, 190 escolas. Mas o longo do governo, várias pequenas escolas foram aglutinadas, tornando-se uma só, ou ainda extintas, em virtude da construção de outras maiores. Desse modo, foram diminuindo. Ao final da gestão, existiam apenas 180 escolas, sendo 40 na cidade, 47 na zona rural-centro e 93 na zona rural-ilhas (as mais precárias).

demorado, oneroso e cansativo. “[...] os gestores passados não tiveram a preocupação de documentar (*a escola*). Então, aquele terreno, praticamente, foi trocado por emprego para servente, vigia, para aquela família que doou o terreno” (*para a construção da escola*) (Prefeito).

Para as pequenas escolas das Ilhas, buscou-se outra alternativa: a construção de escolas pólos. Tentar-se-ia superar a fragmentação do processo educativo. Havia a previsão de que, das quarenta e oito mais precárias, vinte e duas funcionariam em pólos. Segundo o Secretário, até junho de 2007, já haviam sido construídas treze escolas e cinquenta e duas salas de aula. “Fizemos, nesses dois anos e meio, treze escolas e 52 salas. E estão previstas mais três, até o final do ano”.

3.2.3 – Um Projeto Educacional Inconcluso: o fluxo e o refluxo

A compreensão do sentido das ações desenvolvidas pela Secretaria de Educação e suas contradições, exigiu-nos um olhar “para dentro” da SEMEC, um mergulho no seu cotidiano para ver a dinâmica do trabalho interno.

Os sujeitos que estavam vivenciando o complexo processo de construção de uma política educacional, deixavam claro que a Secretaria foi construindo seu trabalho meio tateando no escuro. No começo, não houve um plano educacional que norteasse suas ações, nem muito menos assessoria governamental para orientar. A inexperiente equipe dependia muito do que o Secretário ia estabelecendo, direcionando. De acordo com a gestora da SEMEC, “[...] quando nós chegamos pra cá, ninguém sabia o que fazer, ninguém sabia por onde começar”. E completava: “E aí tudo aquilo que ele chamava de competência técnica que eu tinha na universidade, pra mim, aquilo ali, foi muito pouco, porque lá é o lugar do discurso, da teoria e aqui é da prática, e aí pra mim, ficou uma distância muito grande...”. Assim mesmo, foram montando as equipes internas, escolhendo os diretores, até a eleição. As mudanças estavam “muito na cabeça do coordenador”. Não havia nada escrito, disse-nos o Secretário.

Como primeira ação, os técnicos da SEMEC – aproximadamente cinquenta – resolveram partir para as escolas, fazer um levantamento da situação em que se encontravam, estabelecendo com elas e com seus educadores os primeiros contatos, tanto na cidade como no meio rural (Centro e Ilhas). O Departamento de Ensino com todas as suas coordenações (algumas incompletas) precisavam conhecer essa realidade. Apesar das muitas dificuldades, conseguiram “visitar” todas as escolas, principalmente, as do meio rural. Até o mês de junho de 2005, o grupo realizou incansavelmente esta atividade. Alguns saíam de manhã e só chegavam à noite, em virtude da distância das escolas das Ilhas. “Nós conseguimos visitar

todas as escolas da rede, principalmente do Centro e das Ilhas. A gente conseguiu sair, porque nos éramos um grande grupo. Até junho, a gente saía. Virava o dia. Só chegava de noite aqui” (gestora da SEMEC).

Esse contato foi fundamental para que as equipes tomassem conhecimento dos problemas e comesçassem a pensar as ações a serem realizadas. Era a tentativa de encontrar um rumo para o trabalho, ainda sem planejamento, da SEMEC. Isso fez o grupo criar ritmo: iam a campo e também estudavam. As chefias dos Departamentos reuniam-se semanalmente com o Secretário e seu gabinete para discutir e acompanhar as ações desenvolvidas. O Secretário era muito presente. Havia dinamismo, trabalho coletivo, pois as equipes não atuavam de modo isolado, mas iam coletivamente, em conjunto, como nos diz a gestora: “aí tinha uma riqueza, porque quando a equipe ia, a equipe não ia esfacelada, ia todo mundo: alguém da educação especial, da educação infantil...”. Mesmo que as ações não fossem ainda muito consistentes, isso era considerado pelos educadores das escolas como um diferencial. Não havia isso no governo anterior. “Aí quando a gente ia pra lá, eles achavam o máximo; eles diziam: poxa esse governo vai ser diferente... porque vai ser assim...” enfatizava a gestora.

Em 2005, com todos os problemas, foi o ano que mais os técnicos conseguiram acompanhar as escolas. Apesar de não terem realizado nenhuma formação de modo mais sistematizado, as equipes trabalharam o que estava previsto no calendário escolar, ou seja, as atividades comemorativas: semana da pátria, dia do estudante e etc. Porém, o diagnóstico realizado pelos técnicos permitiu algumas discussões, através de oficinas, como: leitura e escrita, avaliação, o sentido da escola e os Conselhos Escolares. Havia uma orientação direta da prática.

Em seguida, o Departamento de Ensino sentiu necessidade de discutir o currículo escolar. Na gestão anterior, a ênfase tinha recaído sobre os parâmetros curriculares. Trabalho esse que, segundo o Secretário, não era bem aceito, nem atrativo. “Vinha um iluminado e metia no salão, o coletivo. E a maioria das escolas nossas lá; muitos iam assinar a frequência, pra não ter falta e não descontar o salário”. Avaliava-se, assim, que era preciso reformular o currículo, de modo a adequá-lo à realidade do Município. Criou-se, então, um fórum de discussão só com os coordenadores pedagógicos para se fazer essa reformulação. Os debates aconteceram. Como resultado, a reformulação se restringiu aos conteúdos, ou seja, a grade de conteúdos das disciplinas, ao núcleo comum, dando liberdade para as escolas acrescentarem coisas específicas. Não houve, com isso, um debate amplo e aberto com todos os educadores da rede municipal para discutir as práticas estabelecidas nas e pelas escolas.

Uma ação que marcou a estreita concepção de currículo presente na maioria dos coordenadores pedagógicos e que as equipes técnicas, mais adiante, não conseguiram superar.

Próximo ao final do ano, a equipe de governo da Prefeitura, começou a questionar o número de técnicos da SEMEC. Avaliavam que havia muita gente para pouco trabalho e que isso estava causando impacto financeiro grande. Resolveu-se, então, deslocar parte deles para as escolas, onde, diziam, eram mais necessários. A SEMEC foi ficando com um número reduzido de pessoal, que acabou prejudicando, ao longo do tempo, seu trabalho junto às escolas e influenciando a concentração dos técnicos no trabalho burocrático. Um equívoco da equipe de governo, que manifestou uma compreensão errônea do trabalho pedagógico como aquilo que não aparece, como de alto custo e poucos resultados, desperdício ou improdutividade.

Ao final do ano, havia necessidade de se construir relatórios das ações desenvolvidas pela SEMEC. As equipes ficaram sem saber como fazer, pois não existia um planejamento organizado das ações. “Porque nós sentimos isso na hora da construção do relatório de 2005. A gente não sabia como fazer. Por quê? Porque a gente não tinha um planejamento” (gestora da SEMEC). Tomando por base o diagnóstico realizado junto às escolas, pelos técnicos, elaborou-se o primeiro relatório síntese do trabalho desenvolvido pela Secretaria de Educação. Nesse relatório, procurava-se deixar claro, mas sem muita profundidade, o papel da SEMEC, seus objetivos e algumas de suas diretrizes como: a gestão democrática, a reorganização técnico-administrativa, a qualificação/valorização profissional, o acesso e permanência com sucesso e a busca da qualidade social⁸⁹. A essas diretrizes listava-se as principais ações a serem concretizadas.

Com base neste diagnóstico e no relatório das atividades desenvolvidas, a Secretaria de Educação elaborou, de forma mais sistematizada, o primeiro documento orientador das ações a serem efetivadas entre os anos 2006-2008. Ele foi denominado de “Plano de Ação: 2006-2008”. Nesse documento a SEMEC estabelecia, ainda sem muita consistência e suporte teórico adequado, os incipientes fundamentos de um projeto educacional institucional que estaria norteadando suas propostas e práticas a partir dali.

Vale aqui, nos determos um pouco mais sobre alguns detalhes desse documento, pois ele nos revelou o grau de maturidade e o salto qualitativo do trabalho alcançado pelo grupo, naquele ano.

⁸⁹ Ver SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, **Relatório 2005**, 2006a.

Inicialmente, fazia um diagnóstico estatístico da população do Município e da escolarização de seus habitantes. Em seguida, expunha a situação dos níveis e modalidades de ensino e seus problemas; esclarecia sobre o valor/aluno criado pelo FUNDEF e explicitava que “depois de sete meses mantendo contato direto com as escolas municipais [...], observando seus afazeres...” era hora de decidir as rupturas necessárias a se fazer e os compromissos a serem assumidos com o futuro. E definia: “desejamos uma escola pautada em valores que expressem nossa cultura, tendo como objetivo a construção de novos homens e mulheres em direção à efetivação da democracia econômica, social, cultural e política entre os cidadãos” (SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, 2006, p. 11). Para isso, a SEMEC fixava como eixo norteador das ações político-pedagógicas, a Educação Libertadora de Paulo Freire, através da qual a educação tornar-se-ia um ato crítico-reflexivo, uma práxis transformadora, onde educadores e educandos tinham papel ativo no processo ensino-aprendizagem, mediados pelo diálogo. Assumia-se o compromisso de que a política educacional em construção pautar-se-ia pela busca de uma escola cidadã, através das diretrizes já expressas acima.

Após essas definições, o documento detalhava todas as ações que seriam implementadas com seus objetivos e metas para todos os setores, departamentos e coordenações da Secretaria de Educação. Um documento rico, mas que não se tornou de conhecimento público dos educadores da rede municipal, nem das entidades da sociedade civil, e que posteriormente, foi “esquecido” pelas equipes, não sendo aproveitado para dar início à construção do Plano Municipal de Educação que, infelizmente, não foi elaborado.

A partir de 2006, entretanto, o trabalho integrado que havia foi sofrendo refluxo, se esfacelando ao longo dos anos seguintes. As equipes foram, aos poucos, se concentrando no “seu” próprio trabalho, no “seu” planejamento. As visitas coletivas às escolas deixaram de existir. O acompanhamento passou a ser feito por cada equipe, individualmente. O Secretário reclamava do problema: “pessoal, a gente está caindo na departamentalização. Cada um está se quebrando pra fazer o seu e não está olhando o vizinho”. As ações perderam a coesão inicial e se fragmentou. Com isso, afirma a gestora da SEMEC, “foi se fazendo aquilo que aparecia mais de imediato, se perdendo a noção de um plano, de uma direção...”. O volume de trabalho aumentou muito em virtude das particularidades exacerbadas. As equipes passaram a ter um ritmo de trabalho muito intenso que fazia com que não mais se encontrassem com a mesma frequência do ano anterior. A maior ênfase passou a ser dada ao aspecto técnico-administrativo e às “produções” de cada equipe.

Não houve mais tempo para estudar coletivamente. O estudo passou a ser do interesse e do compromisso de cada um. Isso acabou contribuindo para uma certa “disputa interna”, entre as equipes, por espaço. Assim, ao longo de nossa permanência na SEMEC, trabalhamos para romper com isso, construindo momentos de estudos coletivos, fazendo reflexões sobre o emergente projeto institucional de educação da Secretaria, mostrando que ele precisava ser retomado, aprofundado. E que isso era uma tarefa de todos. Se ele desse certo, todos ganhariam respaldo político-profissional, mas se desse errado todos também perderiam. Não havia motivo para disputas. As ações de uma equipe implicavam nas das outras e vice-versa. O trabalho deveria, então, não perder a dimensão do coletivo, da totalidade, da direção político-pedagógica em edificação, uma vez que as partes isoladas entre si quebrariam o sentido do todo. Procuramos também refletir sobre a Educação Libertadora, na qual buscava-se fundamentar as práticas da SEMEC. Mostramos a fragilidade dessa concepção presente nas equipes e nas ações efetivadas, fornecendo-lhes, entretanto, suporte teórico para pensarem sobre o trabalho desenvolvido e aprofundarem seus estudos. Além disso, contribuímos com a SEMEC realizando inúmeros debates com os educadores da rede municipal.

Por outro lado, havia ânsia, desejo, pressa das equipes em produzir orientações, subsídios pedagógicos, textos, livros para o conjunto dos educadores. A carência por esses materiais era enorme. Porém, nem sempre, os elaborados apresentaram a necessária profundidade teórico-metodológica que um trabalho político-pedagógico exige. Isso demonstrava a fragilidade dos técnicos da SEMEC, tão enfatizada pelo Secretário que reconhecia o valor da equipe, mas também a falta de qualificação dos mesmos, ainda que todos tivessem curso superior e empenho para realizar o trabalho. “A gente percebe uma limitação de recursos humanos habilitados a fazer o que precisa ser feito. Eu tenho valentes lá, chefes. Mas temos outros que vão tocando... sabe? Não conseguem produzir mais do que produzem, mas também não tenho outros pra trazer pro lugar deles”. Havia falta de quadros técnicos e politicamente qualificados no Município.

O Secretário de educação, que no início reunia-se quase semanalmente com os departamentos e algumas chefias de equipes, foi ficando cada vez mais distante, ausente. As reuniões ficaram esparsas e, algumas vezes, deixaram de existir. As chefias foram se sentindo “órfãs”. Faltava-lhes orientação. Afinal, tinham pouca experiência

Ele (*Secretário*) tirava uma tarde pra vir aqui comigo. Ele sentava aqui comigo, acompanhava o ritmo do departamento. Ele conseguia fazer isso em 2005. Depois não conseguiu mais... Nós não conseguimos mais. A gente sempre se lembra disso, que era uma coisa muito boa, apesar de... Se a gente continuasse com isso (*Gestora de SEMEC*).

Ao envolver-se cada vez mais com o trabalho da Prefeitura, o secretário foi assumindo outras tarefas, além das suas especificamente. Seu trabalho ficou dobrado, fazendo com que acabasse se concentrando, também, no aspecto técnico-administrativo. Ele reconhecia o problema. Fornecemos-lhe o *feedback* dessa condição, várias vezes. Mas envolvido demais que estava no governo, nem sempre pode redirecionar o que estava acontecendo. Como nos diz Heller (1992) o homem da cotidianidade ao absorver-se em suas tarefas, acaba não tendo tempo nem possibilidades de pensar inteiramente no que fazer que realiza.

A situação ficou ainda mais complicada quando assumiu a direção da sessão Pará da União Nacional dos Dirigentes Municipais (UNDIME/PA). Seu tempo dedicado ao trabalho de coordenação interna da Secretaria ficou ainda mais reduzido. Contraditoriamente, sua permanência na UNDIME fez com que as atividades desenvolvidas pela SEMEC começassem a ganhar visibilidade, conseguindo articular ações a nível estadual, regional e até nacional, quebrando muito do seu localismo. Mesmo assim, as equipes da Secretaria, no cotidiano de suas ações, ressentiam sua falta ou a falta de alguém que desse direção coletiva às práticas realizadas, coordenação política ao processo, ao projeto. Mas não houve intervenção no problema que se arrastou ao longo da gestão. Contudo, essa situação era muito bem compreendida pela gestora da SEMEC que detectava: “falta essa dimensão política de um projeto”. Mas ela não tinha poderes para redirecionar o trabalho, nem mesmo uma equipe de suporte para coordenar todas as práticas estabelecidas.

De um modo geral, podemos afirmar, enfim, que o significativo avanço inicial conseguido internamente pelas equipes, foi sofrendo retrocesso, em virtude, principalmente, da falta de uma firme direção política ao processo, de coordenação articulada das ações e da inexistência de um plano de educação consistente.

Além disso, a diminuição gradativa do quadro de pessoal da SEMEC, exigência do governo, fragilizou o complexo trabalho em construção da Secretaria. A falta de técnicos ou seu reduzido número nas equipes obstaculizou a realização de várias ações planejadas. Por exemplo, durante quase um ano, entre 2006-2007, a diretora do Departamento de Ensino ficou assumindo, além de suas responsabilidades, a coordenação do Ensino Fundamental, que não tinha nem equipe, nem coordenador. Algo inconcebível numa Secretaria de Educação que pretendia dar qualidade social ao processo educativo. Desse modo, não havia como realizar um trabalho de acompanhamento permanente das escolas, principalmente, as do meio rural (Centro e Ilhas), as mais necessitadas, mas as menos assessoradas. Sem contar com a falta de condições para se chegar até as escolas das Ilhas, pois havia grande dificuldade, seja pela distância, transporte, pagamento e gasto de combustível, como nos diz o Secretário “[...] eu

precisaria ter mais infra-estrutura de apoio pra levar os técnicos pra lá, pra levar o coordenador pra escola. Aí... ela fica fragilizada nesse sentido, porque se eu ganho transporte pras Ilhas, eu gasto um absurdo de combustível, todo mês...”. O trabalho foi, assim, concentrando-se mais na cidade, onde as escolas eram melhores estruturadas. Não é sem motivo, portanto, que as escolas das Ilhas se sentiam “abandonadas” pela ausência da Secretaria. Na visão da gestora da SEMEC, entretanto, a causa maior da não priorização do trabalho de acompanhamento das escolas do meio rural, esteve ligada ao obstáculo colocado pela equipe de governo que considerava essa ação muito onerosa.

Outra ação que também sofreu restrição de membros do governo, diz respeito à proposta de colocar um coordenador pedagógico por escola, para que pudesse realizar um trabalho mais sólido e coerente. O fato de estarem desenvolvendo suas atividades em mais de uma, na cidade, os fragilizava e não permitia uma ação substantiva no interior das mesmas. No entanto, vários membros da equipe de governo diziam que isso não era necessário. Dessa maneira, acabou-se reforçando as práticas de cunho meramente administrativo, no interior da Secretaria, deixando transparecer, pelo governo, a pouca compreensão do trabalho educativo, pois se colocava o pedagógico sempre em segundo plano. Isso demonstrava que não queriam ou não quiseram entender, ou ainda, não entendiam que o aspecto técnico-administrativo, embora importante, deveria ser suporte básico do pedagógico e não o inverso. Porque são as ações, as práticas e as concepções que determinam se a escola, a educação melhorou, avançou, mudou ou não.

3.2.4 – Descentralização

O novo organograma implementado conseguiu realizar, com sucesso, a desconcentração técnico-administrativa de funções, atividades e responsabilidades. Porém, não garantiu a descentralização da gestão, isto é, a redistribuição de poder; um deslocamento desse poder para setores, entidades e movimentos organizados da sociedade civil. Em última instância, tudo dependia do Secretário de educação que vivia muito ocupado. Mas era ele quem dava a última palavra, principalmente, sobre questões que envolvessem gastos. Isso concentrou ainda mais, sobre ele, as questões burocráticas, das quais se queixava e sentia-se sufocado: “... a burocracia que existe no poder público, **ela mata!**”. No entanto, nem sempre deu autonomia para que seu gabinete ou as diretorias de departamentos tomassem as decisões necessárias, mesmo que não fossem as financeiras. Essa prática acabou reforçando a dependência de seus técnicos, isto é, evitou que construíssem autonomia, ainda que muitas ações eles tenham conseguido viabilizar. Isso foi muito bem percebido por um conselheiro do Conselho Municipal de Educação (CME)

[...] mas o Secretário de educação não conseguiu descentralizar para as suas diretorias. E isso acaba enterrando determinados processos dentro da Secretaria: “não, é só com a ordem do Secretário!”. Tudo bem. Tem coisas que necessitam que o Secretário tome conhecimento, mas outras coisas, o setor de recursos humanos poderia encaminhar, a diretoria de ensino poderia encaminhar, os assessores poderiam estar encaminhando. [...]. Então, eu vejo como um grande entrave da Secretaria de Educação a centralização na pessoa do Secretário.

Ao procurar orientar, organizar e solucionar os problemas técnico-administrativos e até pedagógicos das escolas, o Secretário acabou enfatizando e estabelecendo um tipo de relação com a comunidade escolar que reforçava a centralização da gestão, ou seja, onde as decisões dependem e partem sempre da Secretaria para as escolas, de fora para dentro dos espaços educativos, sem que haja, antes, discussão, participação coletiva nas tomadas de decisões mais importantes. Não existiram fóruns coletivos para discutir e avaliar o trabalho da Secretaria como, por exemplo, seu Plano de Educação. Muitas ações que deveriam ter envolvido as escolas e fazê-las repensar seu próprio trabalho, o Secretário ou a Secretaria as tomou só. O Conselho Municipal de Educação (CME), que poderia contribuir com a gestão, não teve condições de fazê-lo, pois foi deixado, continuamente, em situação precária, impedindo-o, assim, de compor com a SEMEC. Houve pouco esforço para superar isso.

Na avaliação do Secretário, a relação com os movimentos sociais organizados ainda era muito paternalista, isto é, “uma relação muito mais de custo-benefício do que de parceria”. Os movimentos vinham à SEMEC apenas para pedir: merenda, almoço, materiais para suas atividades e encontros. Não havia aquela compreensão de que deveriam também se tornar responsáveis pela reconstrução do poder público local. Contudo, não há como criar essa nova mentalidade sobre o poder público se ele não oportunizar o exercício democrático de compartilhamento do poder. Sem isso, fica difícil reconstruir práticas e concepções arraigadas.

3.2.5 – Participação

Apesar de sabermos que houve uma aproximação maior da SEMEC com as escolas, a participação efetiva dos educadores, da comunidade escolar, na definição dos rumos da educação municipal, ficou distante. Não houve debates sobre isso. Muitos até duvidavam se a Secretaria tinha realmente clareza sobre esse rumo ou se ele existia mesmo. O SINTEPP (Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Estado do Pará) arriscava dizer que se ele existia, estava somente na cabeça do Secretário. A efetivação, reformulação ou até a construção do Projeto Político Pedagógico das escolas, que deveria ser uma das ações importantes da Secretaria, foi inexpressiva. O Plano Municipal de Educação que envolveria a

participação da sociedade civil organizada e daria suporte, direção global à educação do Município, não foi nem iniciado. O Secretário de educação e o Conselho Municipal de Educação avaliavam que isso não tinha sido realizado devido a falta de capacidade técnica do grupo gestor. Mas para a gestora da SEMEC o problema deveu-se ao fato da SEMEC ter se tornado tarefaira e à inexistência de um planejamento organizado desde o início da gestão – algo que só começou a se concretizar no início de 2007

Avaliando tudo isso... Porque a SEMEC sempre foi muito tarefaira. Ela quer sempre dizer que esta fazendo alguma coisa, entendeu? Ela nunca se preocupou em colocar no papel aquilo que ela esta fazendo... Ela entende que isso não é importante... O que é importante és tu fazeres e o pessoal ver que tu fez. E não o que está registrado... (Gestora da SEMEC).

Quanto à criação do Sistema Municipal de Educação também houve pouco interesse político em sua execução. Faltou empenho da Prefeitura e da SEMEC em fomentar o debate com a sociedade e dar condições humanas e materiais para que o Conselho Municipal de Educação (CME), de fato, exercesse a função de articulador dessa discussão juntamente com a Câmara Municipal. Isso não foi priorizado. Aliás, o CME, um dos elementos chave da democratização da educação – como já expressamos acima – existia debilmente.

Em relação às comunidades do meio rural (Centro e Ilhas), a SEMEC não conseguiu realizar um trabalho mais articulado em virtude das ações que foram sendo feitas sem muita participação, sem muita consulta. “Digamos assim, nós estamos atropelando as comunidades, essa que é a verdade... Nós fomos atropelando as comunidades. [...]. Eu tenho atropelado também. [...]. O ritmo que nós imprimimos, ele é mais forte do que eles estão acostumados. Entendeu?” (Secretário de educação). Deixava-se transparecer, no entanto, a idéia de que isso era algo custoso, demorado. Mais uma vez, a pressa, a incompreensão foi inimiga da democratização, da participação democratizada. Com os movimentos sociais do campo houve pouca parceria. Porém, apenas com o SINTEPP se instituiu uma relação respeitosa, de reconhecimento, de transparência a ponto do sindicato ter acesso até mesmo à folha de pagamento como nos disse uma das gestoras da SEMEC

O próprio sindicato dos professores hoje, eles tem uma abertura muito grande. Nunca nenhum sindicato... Nunca o SINTEPP chegou e olhou a folha de pagamento de uma Secretaria de educação né. E ver todinha... de contar a lotação. Nunca. E tiveram oportunidade neste governo. Isso é bom, isso é muito bom, porque isso passa a transparência do trabalho que esta sendo realizado.

3.2.6 – O Controle Social

Por outro lado, havia compromisso em tornar a gestão da Secretaria de Educação transparente. O Conselho do FUNDEF/FUNDEB, mesmo que não tivesse todas as condições

estruturais para seu funcionamento, procurava ser atuante e exercia uma firme fiscalização. Tinha acesso a todas as contas da SEMEC, sem restrição, e reunia-se frequentemente para avaliá-las. E a Secretaria fazia questão de expor publicamente suas contas em um *outdoor* em frente a sua sede. Já o Conselho da Alimentação Escolar, conhecido também como Conselho da Merenda, tinha vida própria. Apesar de fazer parte do organograma da SEMEC, o Secretário praticamente não tinha ingerência sobre o Conselho. Ele era dirigido por uma pessoa que fazia parte do pequeno grupo dirigente da Prefeitura e do PT. Tinha, assim, autonomia para gerir o Conselho sem prestar contas diretamente ao Secretário. O que era feito, muitas vezes, com a Prefeitura. Uma distorção causada por questões políticas internas. Aliás, a SEMEC teve que conviver também, de modo incômodo, com alguns subterfúgios políticos. Existiam pessoas dentro da Secretaria, que por serem indicação ou estarem ligadas diretamente ao gabinete do Prefeito, não podiam ser mexidas, mesmo que fossem ineficazes no trabalho. Um clientelismo, que infelizmente, o próprio PT de Abaetetuba alimentou em seu interior.

Isso se conflitava com a resistência do Secretário, que desde o começo da gestão, tinha deixado claro que não aceitava ser manobrado politicamente. Uma gestora da SEMEC nos explicou que

No princípio, em 2005, os vereadores eram muito presentes aqui (*na SEMEC*). [...]. Só que a política do (*Secretário*⁹⁰) não é estar dando muita trela pros vereadores, nem que seja do governo. Ele quer autonomia mesmo como Secretário. E aí, mesmo sendo os vereadores do governo, eles queriam dizer o que o Secretário tinha que fazer. E aí, o (*Secretário*) não concorda com isso. [...]. Aí houve a quebra em 2006. Então eles vêm, mas pra barganhar pro lado deles. Mas não pra sentar com a gente, discutir política, um projeto do governo.

Criou-se, com isso, uma relação conflituosa com os vereadores, inclusive do PT. De acordo com o Secretário, a maioria dos vereadores “[...] não tem compromisso com nada lá, a maioria é clientelismo mesmo, né...”. Até mesmo os vereadores do PT que deveriam estar preocupados em estabelecer novas práticas, eram os que mais reclamavam. “Eu quero dizer que eles são os que mais reclamam porque gostariam que a gente colocasse à disposição vagas pra servente, vagas pra professor, que são esses cargos eleitorais. [...]. Reforçam velhas práticas” (Secretário de educação).

Portanto, ainda que a SEMEC tenha conseguido se aproximar das escolas, suprido parte de suas deficiências, reestruturado os Conselhos, aprimorado seu desempenho, realçado a importância da formação e apresentado, sem dúvida nenhuma, limitações orçamentárias,

⁹⁰ Omitimos o nome do Secretário de educação por questões éticas.

ficou evidente, nas observações realizadas, que por uma série de situações já demonstradas, ela acabou presa à cidade, ao burocrático, a uma concepção de escola enquanto espaço físico, orçamento, suprimento de materiais. Esqueceu-se que a escola é, acima de tudo, um clima de trabalho, uma postura, um modo de ser. Faltou-lhe uma compreensão mais profunda, como nos explicava Paulo Freire (2000), de que não bastam somente as condições materiais, que são como o “corpo” da escola; era preciso também alimentar o pedagógico que é como a “alma” da mesma. Uma gestora da SEMEC reforçou isso ao declarar

Falta infra-estrutura... financeira. Mas também eu vejo que ainda falta da Secretaria perceber, se sensibilizar com a situação, que não é apenas prédio-escola, mas é escola no sentido de processo educativo. [...]. Eu acho que nós estamos com uma idéia muito faraônica de educação. Faraônica no sentido de criar os grandes prédios, as grandes obras da educação. Centrada no administrativo. E o que é principal, não tem prioridade. [...]. Eu vejo que não há uma priorização da educação do sentido do processo ensino-aprendizagem. Há uma priorização da educação no sentido de mostrar obras na educação. Escolas construídas. [...]. E isso não é do Secretário de educação. Mas é da equipe de governo. E aí, não são todos. É um grupo, para o qual não é prioridade. [...]. Esse dinheiro tem que pegar e investir em construção de escolas. Isso é falta de prioridade do governo. Se fosse prioridade, não haveria falta de dinheiro.

Os professores das escolas da cidade também sentiam isso. “Então, eu vejo que estão muito centrados em coisas burocráticas e deixando a desejar no trabalho pedagógico de professor” (Professora da cidade).

Consequentemente, faltou penetração da SEMEC para dentro das escolas; chegar até as práticas dos professores; mexer com o currículo “oculto”, vivo no cotidiano escolar. Isso não foi feito. A reformulação curricular realizada ficou apenas no currículo prescrito, não avançou para a reflexão sobre o trabalho que os educadores realizavam com os alunos. Uma exigência da educação crítica, emancipatória. Essa compreensão também foi compartilhada pelo Conselho Tutelar para onde eram canalizadas muitas reivindicações e descontentamento com a situação da educação do Município, principalmente, em relação à precariedade das escolas das Ilhas. O diagnóstico que possuía expressava que o trabalho da SEMEC não tinha conseguido envolver a comunidade escolar: os pais, os alunos; o trabalho dos professores ainda estava centrado no repasse dos conteúdos; a avaliação continuava a ser classificatória, contribuindo para o número elevado de reprovações; enfim, nos dizia, uma conselheira: “O currículo escolar ainda continua tradicional”. Um gestor da Ilhas também acrescentou: “Eu acho que é pouco considerada a questão da prática pedagógica do professor em sala de aula”.

É preciso, no entanto, relativizarmos a apreciação sobre o trabalho realizado pela SEMEC, pois sabemos que a concretização de muitas ações fundamentais pensadas, leva

tempo para serem efetivadas e exigem um suporte técnico, teórico, político e financeiro que, infelizmente, a Secretaria Municipal de Educação não conseguiu construir, nem congregar a contento. Além do mais, a falta de um Plano de Governo articulado influenciou negativamente no seu desempenho, no alcance de seus objetivos, pois não há como pensar uma Secretaria de Educação fora de um Plano de Governo que dê direção política, suporte técnico para suas ações e concepções.

Pode-se dizer, apesar de tudo isso, que houve esforço em colocar em prática um conjunto de ações que possibilitassem a ressignificação da educação municipal: procurou democratizar a gestão, embora essa democratização não tenha podido se expressar em sua inteireza em virtude de desvios políticos e limitações orçamentárias; investiu na qualificação dos educadores, ainda que esta não tenha conseguido atingir a todos; viabilizou o controle social tornando transparente não só seu orçamento como sua prestação de contas; reordenou administração, mesmo que isso não tenha provocado a descentralização; e organizou e atendeu inúmeras reivindicações, apesar da participação não ter se configurado como deveria.

Quando perguntamos ao Secretário de educação sobre os avanços da SEMEC ele listou: a reorganização técnico-administrativa, a capacitação dos educadores, visibilidade da Secretaria para fora do Município, infra-estrutura e regularização das escolas, reestruturação dos Conselhos e a lisura da gestão. Sobre as fragilidades que precisavam ser superadas destacou: fragmentação do trabalho interno, precário acompanhamento sistemático das escolas, ausência de um Plano de Educação, frágil qualidade técnica das equipes técnicas, limitações orçamentárias, descompromisso de educadores com o sucesso dos alunos e o pouco envolvimento da comunidade na SEMEC e nas escolas. Isso também foi, de modo geral, respaldado pela gestora da SEMEC e pela maioria das entidades da sociedade civil entrevistadas.

Quanto aos entraves, as respostas foram desencontradas. Para o Secretário, o maior era o orçamento. “Eu preciso de quinze milhões pra construir escolas e dez milhões pra revitalizar as outras. De imediato, de imediato” (Secretário de educação). Depois, o gasto com o transporte escolar que a Secretaria assumiu, mas que a responsabilidade maior cabia a Secretaria de Estado de Educação (SEDUC), que nunca repassou os valores reais, correspondentes. Por isso, usava para pagar esse transporte, toda a cota do salário educação do Município⁹¹. Outra era a burocracia e, a última, a cultura clientelista muito forte ainda na

⁹¹ De 2005 a 2007 a Prefeitura e a Secretaria Municipal de Educação, conjuntamente, tiveram que desembolsar mais de um milhão e novecentos mil reais para complementar o pagamento do transporte escolar, cujos maiores beneficiários sempre foram os alunos da rede estadual de ensino. Esse valor, de acordo com a Prefeitura, daria

sociedade local. Já a gestora da SEMEC apontou: “[...] a fragmentação das equipes, o número de pessoas dentro da Secretaria de Educação, insuficiente (*e também*) a ausência muito grande do Secretário”. O Conselho Municipal de Educação foi ainda fundo, destacando a desarticulação e descoordenação governamental, cujos efeitos repercutiram sobre a SEMEC.

Sobre a possibilidade do trabalho desenvolvido estar contribuindo para repensar a cultura local e propiciar a constituição do Poder Local, a maioria dos entrevistados declarou que reconheciam os avanços, mas diziam que o trabalho precisa melhorar muito. Não se mudaria a cultura local de uma hora para outra. Isso é um processo lento, demorado, mas que tinha que ter continuidade. Faltava ainda uma visão de escola como espaço sócio-cultural; participação coletiva; envolvimento real das comunidades nas ações.

Em síntese, podemos concluir que todo o trabalho da Secretaria Municipal de Educação de Abaetetuba esteve centrado na reestruturação administrativa e pedagógica da educação, que esteve há muitos anos servindo de instrumento político e domínio coletivo das oligarquias e elites locais que haviam privatizado a administração pública municipal. Por isso, buscou pautar-se em outros pressupostos, ainda que algumas vezes frágeis, contribuindo com a construção de alternativas viáveis para alavancar a escola pública na Amazônia e colocá-la a serviço dos interesses da maioria da população. Requisito, este, fundamental para edificação de uma nova cultura pública, democrática e pluralista, indispensável à constituição do Poder Local democratizado e a um desenvolvimento sustentável.

APROXIMAÇÕES CONCLUSIVAS

Hoje, os municípios da Amazônia precisam ter a percepção do amplo e profundo processo de transição por que passa a região. Caso contrário, podem estar estabelecendo patamares de desenvolvimento inconsistente e incoerente com as demandas da sociedade local e global. É preciso, então, que os municípios e o próprio Estado comecem a perceber que o interesse do capital pela Amazônia, pode oferecer, através de sua enorme biodiversidade e maior banco de informações genéticas, a oportunidade de edificar um desenvolvimento auto-sustentável para a região e dar melhores condições de vida a sua população. Porém, isso exigirá esforços e investimento no sentido de criar, nos diversos âmbitos do governo e da sociedade, competências técnicas, políticas, econômicas, tecnológicas e educacionais para fazer frente à cobiça predatória do capital. E isso só será possível com a construção de novas bases de relacionamento mais democráticas e participativas entre o governo local e setores, entidades, organizações e movimentos da sociedade civil; todavia, esse é um longo e penoso processo a ser erigido.

A experiência do Governo Municipal de Abaetetuba demonstrou como é complexa a construção de uma política pública democrática, participativa, descentralizada e com controle social na Amazônia. Pois, infelizmente, as dominantes políticas governamentais traçadas e implementadas, ainda hoje, obstaculizam as possibilidades dos municípios de desenvolverem condições sustentáveis de governabilidade. Apesar de serem, constitucionalmente, entes autônomos, permanecem, ainda, muito dependentes de complicadas decisões políticas, administrativas e orçamentárias tomadas ao nível das estruturas do Estado e da União, que nem sempre os beneficia. Além disso, grupos oligárquicos que durante muito tempo se revezaram alternadamente no poder público municipal, ao se apropriarem indevidamente, por anos, dos recursos públicos, deixaram para trás não apenas um rastro de saque que praticamente tem inviabilizado a construção de outras possibilidades para os municípios, como também, reproduziram, a nível local, uma cultura clientelista, paternalista e autoritária, que tem dificultado a emergência do Poder Local e de uma necessária consciência do que é público.

Em Abaetetuba, como ainda é comum na grande maioria dos municípios do Estado do Pará, as elites, ao se apoderarem, sem nenhum escrúpulo, dos recursos financeiros e materiais existentes, comprometeram, sem dúvida nenhuma, as condições de governabilidade do Município. O rombo deixado nas contas públicas fez com que o Projeto Político do novo governo fosse, em parte, inviabilizado, impedindo e prejudicando que muitas ações planejadas

fossem executadas, uma vez que as mudanças estruturais pensadas, exigiam um intenso aporte de recursos orçamentários. O que, no entanto, não pode ser compreendido como impossibilidade de sua realização.

Por outro lado, mesmo reconhecendo as dificuldades causadas pela dívida pública, orçamento deficitário, dependência do Município do repasse de recursos, “castigo” do Estado e o entrave das divergentes concepções de gestão pública presentes nas práticas dos Partidos aliados, podemos dizer, ainda assim, que faltou à administração municipal suporte teórico, capacidade técnica e vontade política para sustentar um conjunto de ações que viessem dar sentido, diretividade mais consistente ao governo local. No exercício do poder, rendeu-se apenas à democratização de alguns aspectos da instituição e da gestão pública, sem conseguir avançar na direção da democratização das relações entre cidadãos e do efetivo exercício do Poder Local. A redistribuição de poder e a participação efetiva, fundamentais para a democratização, foram pouco expressivas. Faltou-lhe planejamento estratégico, coordenação articulada de todos os setores e em todas as suas ações, e forte investimento em seus quadros. O controle social estabelecido foi exercido de maneira superficial sobre as ações do governo e o destino dos recursos públicos. A transparência se constituiu num problema insolúvel. A descentralização descoordenada desaglutinou as forças do governo. A nociva descontinuidade administrativa, que desperdiça recursos, não foi quebrada de maneira efetiva, uma vez que o governo não conseguiu transformar muitos de seus planos de governo, em planos de Estado. Enfim, a gestão que se propôs a reconstruir as bases do governo municipal “perdeu-se”, em parte, nos complexos traçados das ações políticas institucionais, ao confrontar-se com as contradições sócio-políticas e econômicas e abandonar muitos de seus projetos.

Apesar disso, somos conscientes de que quatro anos à frente de um governo são insuficientes para suscitar uma nova cultura pública, democrática e pluralista. A democratização das instituições, o fortalecimento de setores e entidades da sociedade civil e o desenvolvimento de uma consciência crítica, cidadã, exigem um persistente, contínuo e longo trabalho que não se firmam em apenas uma gestão. As práticas estabelecidas pela gestão municipal, ainda que limitadas pelo processo político-financeiro, procuraram reestruturar a administração, superar a apropriação privada dos recursos públicos, romper com a forte cultura autoritária, clientelista e paternalista, dar uma direção sustentável ao desenvolvimento local, envolver ainda que, indiretamente, a sociedade; enfim, envidar esforços no sentido de inverter as prioridades em função da melhoria das condições de vida da maioria da população. O enfrentamento desse desafio demonstrou, inequivocamente, a importância e o compromisso do governo em estabelecer uma nova dinâmica mais democrática e participativa de

relacionamento com a sociedade civil organizada, construindo novas bases de sustentação política para o Município através da descentralização, da participação e controle social do poder público; suportes estes, essenciais, para repensar a administração municipal e constituir o Poder Local democratizado.

Dessa forma, as ações implementadas pelo governo local, ainda que restritas, não deixaram de significar um grande avanço para o Município, que há séculos vinha sendo administrado como “feudo político” por oligarquias predatórias, comprometendo o desenvolvimento da cidade e excluindo grande parte da população dos benefícios que ela mesma ajudou a construir. Num Estado onde a maioria dos gestores municipais ainda resiste à distribuição democrática do poder, isso se constituiu numa abertura às possibilidades da sociedade civil de reivindicar a democratização do poder e a gestão compartilhada da cidade. A atuação política da administração local potencializou, assim, o processo de democratização; aproximou e fortaleceu a sociedade civil, como lugar de luta pela ampliação da democracia, de conquista de direitos e de possibilidades de participação e controle da gestão pública. Pois só com a participação democrática da sociedade civil, na cena pública, é possível resgatar o sentido da comunidade, do que é político e do que é coletivo, fazendo com que os sujeitos sociais se interessem pelo que pertence a todos.

No entanto, há muito que trilhar visto que a democracia é um processo complexo que envolve disputa, conflito, negociação, riscos, pois, não bastam apenas mudanças estruturais, ela exige também transformações pessoais, sociais, culturais, políticas, ideológicas que são demoradas e lentas. Mudar as circunstâncias, o governo, não significa que a população automaticamente mude de prática, de concepção. O modo de ver, pensar e agir dos sujeitos, elaborados há décadas, leva anos para serem alterados. E, para isso, é necessário, por um lado, alterar de maneira substancial a forma de dirigir, organizar as instituições públicas, de gerir seus recursos e procedimentos; criar novas práticas que visem romper os antigos vícios como, por exemplo, o clientelismo, já que não é possível um governo que se proponha democratizar o poder, continuar a alimentar esse vício. Por outro lado, é preciso também, investimento público permanente em educação, de modo a potencializar as ações pedagógico-educativas na sociedade civil, uma vez que a inserção de grupos, setores, entidades e organizações sociais nos processos de decisão e execução da gestão pública, vai requerer cidadãos ativos, qualificados não apenas para controlar de modo passivo a gestão, mas também para interferir nela, direcioná-la. Desse modo, as ações pedagógico-educativas desenvolvidas na sociedade civil, exigirão e deverão estar conexas a um contínuo, consistente e amplo trabalho político-

educacional a ser realizado paralelamente nas escolas. Sem esse investimento não se conseguirá dar consistência ao processo de democrático.

Nesse sentido, o trabalho desenvolvido pela Secretaria de Educação ganha enorme importância, visto que através da educação se pode pensar em avançar no enfrentamento de valores que são adversos ao que se deseja edificar; fazer emergir uma nova consciência político-social tão necessária ao repensar do poder instituído. No entanto, isso reivindica dos gestores que estão frente ao processo político-educativo, uma compreensão de educação como política cultural, campo de disputa pela hegemonia sócio-cultural que pode contribuir para a democratização das relações sociais. Portanto, clareza do projeto que se deseja efetivar, um plano de educação organizado, sistematizado, socializado e avaliado com a participação dos educadores e das organizações da sociedade civil e, investimento maciço em sua realização. Sem esse entendimento, fica difícil instituir solidamente ações político-educativas que possam mediar a busca da vontade coletiva majoritária.

Essa difícil e complexa tarefa de construir e implementar uma política educacional no Município solicita também, dos gestores, dedicação integral a ela, uma vez que é preciso estar sempre monitorando o rumo desejado, corrigindo os desvios, articulando as equipes, as práticas, definindo as posições, coletivamente. Não dá, pois, para assumir, concomitantemente, funções de outros âmbitos do governo. O que não significa desarticulação com setores e instâncias, seja do governo, seja da sociedade civil. Porém, não se pode é perder a perspectiva de totalidade, a direção política.

Assumir a gestão democrática como princípio de uma política educacional municipal, significa democratizar as relações tanto no seio da escola como da própria administração. Não basta democratizar só as instâncias coletivas de decisão das unidades educativas: direção de escolas e conselhos escolares, apesar de serem importantes. Exige também a democratização do poder, isto é, a democratização da própria Secretaria de Educação: descentralizando as decisões; inaugurando um governo colegiado com participação e representatividade efetiva na gestão e condução das ações implementadas. É impossível fazer uma administração em favor da autonomia da escola pública com uma estrutura administrativa centralizadora, presa em si própria. Sem transformação das estruturas, não há como pensar em participação popular ou comunitária. “A democracia demanda estruturas democratizantes e não estruturas inibidoras da presença participativa da sociedade civil no comando da *res-pública*” (FREIRE, 2001b, p. 75).

Precisamos, portanto, romper com a ideologia autoritária e elitista que nos marca; com os vícios burocráticos que aniquilam e aprisionam; com a política de favores; com o

privilegiamento de alguns; enfim, reinventar o poder, convencer ou quase converter. O que não é algo fácil; demanda competência, paciência, tolerância e a superação de obstáculos políticos, financeiros e ideológicos que retardam a ação transformadora. Freire explicava que o mais difícil é colocar a máquina administrativa, a burocracia a serviço dos sonhos de um governo popular e democrático; no entanto, reiterava, que não há forma mais adequada de conduzir este projeto de educação democrática, do que o diálogo aberto e corajoso. E que isso é uma das tarefas da educação: contribuir para fazer mais consistente o processo democrático do país (FREIRE, 2000).

A democratização do acesso e a permanência com sucesso dos educandos, na escola, não pode também ficar limitada a uma visão de escola enquanto espaço físico, orçamento, suprimento de materiais. É preciso compreender que isso vai além. Significa evitar a expulsão das crianças e jovens da escola com as constantes reprovações e evasão. Por isso, exige atacar a prática avaliativa, a inadequação do currículo, mexer com a prática educativa dos educadores e investir em formação permanente.

Os educadores precisam dialogar com os grupos populares, com outros educadores, cientistas, especialistas das diferentes áreas do conhecimento para ir aprofundando a compreensão crítica da prática educativa. No entanto, esse diálogo deve ter como foco central a reflexão sobre a prática, ou seja, os educadores devem pensar, refletir sobre a práxis que realizam. À medida que pensam sobre o que fazem, vão desvelando uma certa teoria escondida em sua prática, pois não há teoria que não nasça de uma certa prática e uma prática que não esteja preta de teoria. Assim, poderão compreender melhor a razão de ser da própria prática, tornando-se capazes de ter uma prática melhor. Esta é precisamente uma das tarefas da formação permanente dos educadores: pensar a prática enquanto tarefa teórico-prática, partindo das necessidades e expectativas dos educadores e da problematização da realidade. O que exige superação daquela visão que os considera desqualificados para a função, precisando mudar suas práticas, através de um curso, de alguém ou da instituição que os “capacite” para o “novo”. Os educadores quase nunca mudam, assim como a escola, a partir de imposições vindas de fora de seu espaço, pois acabam não se sentindo responsáveis pela implantação de projetos educacionais que não os envolveu previamente em sua construção.

Por isso, a formação deve ser constante, sistemática, em serviço, como um dos momentos necessários à superação de certos equívocos ou erros que obstaculizam uma prática crítica. Deve instrumentalizá-los sobre o processo de conhecer, de aprender, acompanhada sempre da reflexão sobre a prática e da reflexão teórica. “[...] Numa escola de governo

progressista se torna imperioso o ensino dos conteúdos, a que se junte a leitura crítica e desocultante da realidade” (FREIRE, 2000, p. 53).

Por outro lado, as lideranças que estão à frente desse processo precisam saber que para avançar é indispensável uma séria e bem fundamentada formação teórica; é preciso que sejam mais que bons burocratas, sejam bons intelectuais. Não há como dar respostas às exigências da prática, sem uma teoria que possa iluminá-la. Isso vale tanto para os educadores, como para todos os gestores (também educadores que estão se educando), visto que sem teoria nós nos perdemos no meio do caminho e sem a prática nós nos perdemos no ar. Além disso, toda ação prática implica em programar e avaliar continuamente a prática para não perder a dimensão do coletivo, da totalidade, da direção político-pedagógica.

Pleitear uma escola democrática e de qualidade significa, ainda, defender a dignidade dos docentes, suas exigências materiais e salariais indispensáveis ao seu trabalho. Uma vez que a qualidade do ensino requer a qualidade do espaço físico e vice-versa. Atender as justas reivindicações dos educadores e funcionários, pensar no número de alunos por sala, na jornada de trabalho, no uso do tempo escolar é parte integrante também desse processo de construção de uma escola pública popular e de qualidade.

Outra atividade fundamental está na mudança curricular da escola. Os educadores precisam romper com o currículo prescrito que os condiciona, aprisiona e enrijece. É preciso dar sabor ao saber, perceber que conhecimento não se transfere, mas se cria, inventa, reinventa, se apreende e se faz. Ensinar não é transferir conhecimento, mas criar possibilidades para sua produção, construção. “O aluno conhece na medida em que, apreendendo a compreensão profunda do conteúdo ensinado, o aprende. Aprender o conteúdo passa pela prévia apreensão do mesmo” (FREIRE, 2000, p. 120). Ensinar é assim, tornar possível a apropriação da significação profunda do objeto de conhecimento e não transferir conhecimento. Portanto, educar é uma forma de intervenção no mundo, é reflexão e ação dos homens sobre o mundo para transformá-lo, daí que a prática educativa tem que ser sempre práxis, inserção crítica na realidade.

Isso rompe com aquela concepção de currículo como grade curricular, onde as mudanças ficam restritas a ajustes de conteúdos. O currículo é muito mais que isso, pois está profundamente implicado em relações de poder, em práticas e ações políticas que interferem na produção do imaginário social e do senso comum da população a partir dos valores, normas e padrões culturais que veiculam; está diretamente relacionado à construção dos sujeitos sociais, ao produzir identidades individuais e coletivas particulares, em consonância com um determinado projeto de sociedade. Portanto, está centralmente envolvido naquilo que

somos, naquilo que nos tornamos, naquilo que nos tornaremos, ajudando, desse modo, a obter o consenso e a “assegurar” a hegemonia. O currículo deve, então, ser compreendido como um poderoso instrumento de luta política e, por conseguinte, de luta por um novo projeto social.

Neste sentido, não é mais possível educar assepticamente, sem a participação dos alunos e alunas, sem valorizar o “saber de experiência feito” dos meninos e meninas populares, sua linguagem; sem respeitar sua identidade cultural de classe. Por isso, há necessidade de se construir um outro currículo escolar que seja interdisciplinar, que parta da realidade concreta vivida pelos alunos e alunas, pela comunidade; de seus temas geradores; que articule saber popular e saber científico, pesquisa e conhecimento. O que implica mexer com as práticas e concepções de conhecimento imersas no fazer educativo.

Essas são algumas tarefas da prática educativo-crítica, da Educação Libertadora, que deve propiciar aos educadores, aos alunos entre si e com os professores, que se assumam sujeitos do mundo, que se reconhecem condicionados, mas não determinados por este mundo. Assumam que, a assunção de um se dá na assunção do outro e não na exclusão dele. E por assumirem-se sujeitos, são, por isso, capazes de ter raiva da desumanizante dominação e exploração do capital. São capazes de amar, porque percebem que a opressão, a injustiça, a violência fere a vocação ontológica e histórica dos homens – a do *ser mais*. Porém, para que essa vocação se realize é preciso que homens e mulheres “[...] se envolvam permanentemente no domínio político, refazendo sempre as estruturas sociais, econômicas, em que se dão as relações de poder e se geram as ideologias”. Sem essas condições concretas a vocação se distorce (FREIRE, 2001b, p.11).

Podemos concluir dizendo que a política educacional levada a efeito no município de Abaetetuba, apesar dos obstáculos políticos, orçamentários, técnicos e humanos conseguiu reestruturar administrativa e pedagogicamente a educação; trouxe-lhe hausto novo; afixou alguns eixos norteadores para as ações político-educativas fundamentais para dar outro rumo a educação; iniciou, ainda que com pouca solidez, o processo de edificação de uma nova cultura pública, democrática e pluralista, indispensável à constituição do Poder Local democratizado – espaço público, coletivo de luta, disputa, empoderamento, resistência e contrapoder da sociedade civil em busca de hegemonia.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. In **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, jun. 2005, p. 41-67.
- ABRUCIO, Fernando Luiz; COUTO, Cláudio Gonçalves. A redefinição do papel do estado no âmbito local. In **São Paulo em Perspectiva**: Fundação SEADE, vol. 10, n. 3, jul-set, 1996, p. 40-47.
- AFFONSO, Rui. Os municípios e os desafios da federação no Brasil. In **São Paulo em Perspectiva**: Fundação SEADE, vol. 10, n. 3, jul-set, 1996, p. 03-10.
- AGUILAR, Luis Enrique. **O Estado Desertor**: Brasil-Argentina nos anos de 1982-1992. Campinas, SP: FE/UNICAMP, 2000, 128p.
- ALBUQUERQUE, Antonio Flávio da Costa. **Rede Viária e Desenvolvimento Local**: a rodovia PA-151 e a reorganização espacial das comunidades de Bom Jesus e Murutinga, Abaetetuba-Pará. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Geografia). Campus Universitário do Baixo Tocantins, Abaetetuba, 2003.
- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Federalismo e políticas sociais. In **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 28, n. 10, jun. 1995, p. 88-108.
- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Recentralizando a federação? In **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, jun. 2005, p. 29-40.
- ARRETCHE, Marta. O mito da descentralização como indutor de maior democratização e eficiência das políticas públicas. In GERSCHMAN, Sílvia; VIANNA, Maria Lúcia W. (Orgs.). **A Miragem da Pós-Modernidade**: democracia e políticas sociais no contexto da globalização. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2003, p. 127-152.
- ARRETCHE, Marta. Relações federativas nas políticas sociais. In **Educação & Sociedade**: revista de ciência da educação, Campinas, v. 23, n. 80, set. 2002, p. 25-48. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>
- AZEVEDO, José Clovis. Estado, planejamento e democratização da educação. In SOUZA, Donaldo Bello de; FARIA, Lia Ciomar Macedo de (Orgs.). **Desafios da Educação Municipal**. Rio de Janeiro: DP&A, 2003, p. 87-106.
- BARRETO, Maria Inês; VIGEVANI, Tullo. Cenário global e o espaço de intervenção dos governos locais. In MARTINS, Ângela Maria; OLIVEIRA, Cleiton de; BUENO, Maria Sylvia S. (Orgs.). **Descentralização do Estado e Municipalização do Ensino**: problemas e perspectivas. Rio de Janeiro: DP&A, 2004, p. 29-55.
- BARROS, Márcio Júnior Benassuly. **Grandes Projetos, Políticas Públicas e Qualidade de Vida em Vila do Conde - Barcarena (PA)**. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Geografia). Campus Universitário do Baixo Tocantins, Abaetetuba, 2003.

BECKER, Berta K. **Amazônia: geopolítica na virada do III milênio**. Rio de Janeiro: Garamond, 2004, 172p.

BENTES, Rosineide. Um novo estilo de ocupação econômica da Amazônia: os grandes projetos. In: **Estudos e Problemas Amazônicos: história social e econômica e temas especiais**. Belém: IDESP: SEDUC, 1989, 208p.

BOFF, Leonardo. **A Águia e a Galinha: uma metáfora da condição humana**. 23. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998, 206p.

BOGDAN, Robert C.; BIKLEN, Sari K. **Investigação Qualitativa em Educação: uma introdução à teoria e aos seus métodos**. Porto: Porto Editora, 1994, 336p.

BOURDIN, Alain. **A Questão Local**. Rio de Janeiro: DP&A, 2001, 240p.

BUARQUE, Sérgio C. Padrões Tecnológicos e Formas de Ocupação da Fronteira. In: CASTRO, Edna; MOURA, Edila A. F.; MAIA, Maria Lúcia S. (Orgs.). **Industrialização e Grandes Projetos: desorganização e reorganização do espaço**. Belém: UFPA, 1994, 410p.

CACCIA BAVA, Silvio. Desenvolvimento local: uma alternativa para a crise social? In **São Paulo em Perspectiva**: Fundação SEADE, vol. 10, n. 3, jul-set, 1996, p. 53-59.

CACCIA-BAVA, Silvio. Democracia e Poder Local. In VILLAS-BOAS, Renata (Org.). **Participação Popular nos governos Locais**. São Paulo: Instituto Pólis, n. 14, 1994.

CALDERÓN, Adolfo Ignacio; MARIM, Vlademir. Participação popular: a escola como alvo do terceiro setor. In SOUZA, Donald Bello; FARIA, Lia Ciomar M. (Orgs.). **Desafios da Educação Municipal**. Rio de Janeiro: DP&A, 2003, p. 211-231.

CANO, Wilson. América Latina: do desenvolvimento ao neoliberalismo. In FIORI, José Luis (Org.). **Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

CARVALHO, José Murilo de. **Pontos e Bordados: escritos de história e política**. Belo Horizonte: UFMG, 1999.

CASTRO, Edna; MARÍN, Rosa Acevedo. Estado e poder local: dinâmica das transformações na Amazônia brasileira. In **Pará Desenvolvimento**, Belém: IDESP, n. 20/21, 1986/1987, p. 9-14.

CASTRO, Edna; MOURA, Edila A. F.; MAIA, Maria Lúcia S. (Orgs.). **Industrialização e Grandes Projetos: desorganização e reorganização do espaço**. Belém: UFPA, 1994, 410p.

CHIZZOTTI, Antonio. **Pesquisa em Ciências Humanas e Sociais**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 1998, 164p.

CHIZZOTTI, Antonio. **Pesquisa Qualitativa em Ciências Humanas e Sociais**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2006, 144p.

CNBB. **Campanha da Fraternidade 2007: fraternidade e Amazônia**. São Paulo: Logo Editora, 2007 (texto base).

COELHO, Maria Célia Nunes; MATHIS, Armin (Org.). **Políticas Públicas e Desenvolvimento Local na Amazônia**: uma agenda de debate. Belém: UFPA: NAEA, 2005, 211p.

CONDURÚ JUNIOR, Renato Pinheiro. Como cresceu o Pará nos últimos 15 anos. In: **Pará Desenvolvimento**, Belém: IDESP, n. 26, jan/jun, 1990, p. 25-32.

CORREIA, Maria Valéria Costa. **Desafios para o Controle Social**: subsídios para capacitação de conselheiros de saúde. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2005, 280p.

COSTA, João Bosco Araujo da. A Ressignificação do Local: o imaginário político brasileiro pós-80. In **São Paulo em Perspectiva**: Fundação SEADE, vol. 10, n. 3, jul-set, 1996, p. 113-118.

COSTA, João Bosco Araujo da. **Poder Local, Democracia e Participação Popular**: a experiência de Janduis (RN) 1982/88. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 1993.

COSTA, José Carlos Rodrigues. **Migração e Periferização no Espaço Urbano de Abaetetuba-PA**: o caso do bairro de Santa Clara. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Geografia). Campus Universitário do Baixo Tocantins, Abaetetuba, 2003a.

COSTA, José Marcelino Monteiro da (Coord.). **Amazônia**: desenvolvimento ou retrocesso. Belém: CEJUP, 1992, 351p (coleção amazoniana; 2).

COSTA, Nalzira do Carmo de Lima. **O Circuito da Produção e da Comercialização do Fruto do Açaí no Município de Abaetetuba-PA**. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Geografia). Campus Universitário do Baixo Tocantins, Abaetetuba, 2003b.

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

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Educação e Contradição**: elementos metodológicos para uma teoria crítica do fenômeno educativo. 5. ed. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1992, 134p.

DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto; PANFICHI, Aldo. Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. In DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto; PANFICHI, Aldo (Orgs.). **A Disputa pela Construção Democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra: Unicamp, 2006, p. 13-91.

DANIEL, Celso. Gestão Local e Participação da Sociedade. In VILLAS-BOAS, Renata (Org.). **Participação Popular nos Governos Locais**. São Paulo: Instituto Pólis, n. 14, 1994.

DOWBOR, Ladislau. **O que é Poder Local**. São Paulo: Brasiliense, 1994, 85p. (coleção primeiros passos).

DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Sociedade Civil e Democracia**: um debate necessário. São Paulo: Cortez, 2007, 240p.

ESPAÇO E DEBATES: Poder local: convergência entre estruturas, forcas e agentes. São Paulo, ano VIII, n. 24, 1988.

FERRETTI, Jane Shirley Escodro. Poder local e o dirigente municipal de ensino. In MARTINS, Ângela Maria; OLIVEIRA, Cleiton de; BUENO, Maria Sylvia S. (Orgs.). **Descentralização do Estado e Municipalização do Ensino:** problemas e perspectivas. Rio de Janeiro: DP&A, 2004, p. 113-128.

FIORI, José Luis. **O Vôo da Coruja:** para reler o desenvolvimentismo brasileiro. Rio de Janeiro: Record, 2003, 207p.

FISCHER, Tânia. Poderes locais, desenvolvimento e gestão: introdução a uma agenda. In FISCHER, Tânia (Org.). **Gestão do Desenvolvimento e Poderes Locais:** marcos teóricos e avaliação. Salvador, BA: Casa da Qualidade, 2002, 344p.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do Poder.** 9. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1990, 296p.

FRANCO, Augusto de. A participação do poder local em processos de desenvolvimento local integrado e sustentável. In RICO, Elizabeth de Melo; RAICHELIS, Raquel (Orgs.). **Gestão Social:** uma questão em debate. São Paulo: EDUC: IEE, 1999, p. 175-190.

FREIRE, Paulo. **A Educação na Cidade.** 4. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da Autonomia:** saberes necessários à prática educativa. 19. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2001a, 165p.

FREIRE, Paulo. **Política e Educação:** ensaios. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2001b, 120p.

GOHN, Maria da Glória. Os conselhos municipais e a gestão urbana. In SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; AZEVEDO, Sergio de (Orgs.). **Governança Democrática e Poder Local:** a experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan: Fase, 2004, p. 57-93.

GUIMARÃES, Ricardo José Rocha. Nos Caminhos do Sonho: Grades Projetos e desenvolvimento industrial no estado do Pará. In: XIMENES, Tereza (Org.). **Cenários da Industrialização na Amazônia.** Belém: UNAMAZ: UFPA: NAEA, 1995, 252p.

HALL, Anthony L. **Amazônia:** desenvolvimento para quem? Rio de Janeiro: Zahar, 1991, 295p.

HÉBETTE, Jean. **Cruzando a Fronteira:** 30 anos de estudo do campesinato na Amazônia. Belém: EDUFPA, 2004. 4 v.

HELLER, Agnes. **O Cotidiano e a História.** 4 ed. São Paulo: Paz e Terra, 1992.

IDESP. **Diagnóstico do Município de Abaetetuba.** Belém: IDESP, 1977, 254p.

IDESP. **Relatório Preliminar de Desenvolvimento Integrado do Município de Abaetetuba.** Belém: IDESP: SUDAM: SERFHAU, 1970.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Contagem da População 2007**. Rio de Janeiro: IBGE, 2007, 311p. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/>. Acessado 12 de junho de 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Produto Interno Bruto dos Municípios: 2002-2005**, n. 22. Rio de Janeiro: IBGE, 2007, 230p. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/>. Acessado 04 de junho de 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Sinopse Preliminar do Censo Demográfico 2000**, vol. 7. Rio de Janeiro: IBGE, 2001, 415p. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/>. Acessado 03 de junho de 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Tendências Demográficas**: uma análise dos resultados da amostra do censo demográfico 2000, n. 13. Rio de Janeiro: IBGE, 2004, 155p. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/>. Acessado 06 de maio de 2008.

Jornal Pessoal: a agenda Amazônica de Lúcio Flávio Pinto, Belém, ano XXI, n. 416 e 417, primeira quinzena de maio de 2008.

KONDER, Leandro. Limites e possibilidades de Marx e sua dialética para a leitura crítica da história neste início de século. In FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria (Orgs.). **Teoria e Educação no Labirinto do Capital**. 2. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001, p. 98-114.

LEAL, Aluizio Lins. O aspecto político da questão mineral. In: **Pará Desenvolvimento**, Belém: IDESP, n. 18, 27 jan, 1986, p. 26-29.

LIMA, Evânia de Fátima Góes de Vilhena. **Mercado Informal e a Sustentabilidade Sócio-econômica da População Ribeirinha**: o caso da feira de Abaetetuba-PA. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Geografia). Campus Universitário do Baixo Tocantins, Abaetetuba, 2003.

LIMA, Luis Flávio Maia. Integração regional e “enclaves fordistas” no Pará: uma abordagem geral. In: XIMENES, Tereza (Org.). **Cenários da Industrialização na Amazônia**. Belém: UNAMAZ: UFPA: NAEA, 1995, 252p.

LIRA, Sérgio Roberto Bacury de (Coord.). **Pólo Oleiro-Cerâmico de Abaetetuba**: expansão e crise. Belém: UFPA: NUMA: POEMA: IDESP, 1998, 88p (Série Poema, 5).

LOBO, Marco Aurélio Arbage. Economia paraense e desenvolvimento tecnológico. In: **Pará Desenvolvimento**, Belém: IDESP, n. 26, jan/jun, 1990, p. 33-37.

LÔBO, Marco Aurélio Arbage. **Estado e Capital Transnacional na Amazônia**: o caso da Albrás-Alunorte. Belém: UFPA: NAEA, 1996, 171p.

LOUREIRO, Violeta Refkalefsky. A história social e econômica da Amazônia In: **Estudos e Problemas Amazônicos**: história social e econômica e temas especiais. Belém: IDESP: SEDUC, 1989, 208p.

LOUREIRO, Violeta Refkalefsky. Amazônia: história e perspectivas. Reflexões sobre a questão. In: **Pará Desenvolvimento**, Belém: IDESP, n. 26, jan/jun, 1990, p. 3-24.

MACHADO, Jorge. **História de Abaetetuba**: com referenciais na história social e econômica da Amazônia. Abaetetuba: Alquimia, 2005, 48p.

MACHADO, Jorge. **Terras de Abaetetuba**. Belém: CEJUP, 1986, 166p.

MAGALHÃES FILHO, F. Grandes projetos ou grande projeto. In: **Pará Desenvolvimento**, Belém: IDESP, n. 18, 27 jan, 1986, p. 19-22.

MAIA, Maria Lúcia Sá; MOURA, Edila A. Ferreira. Da Farinha ao Alumínio: os caminhos da modernização na Amazônia. In: CASTRO, Edna; MOURA, Edila A. F.; MAIA, Maria Lúcia S. (Orgs.). **Industrialização e Grandes Projetos**: desorganização e reorganização do espaço. Belém: UFPA, 1994, p. 224-260.

MARTINS, Ângela Maria; OLIVEIRA, Cleiton de; BUENO, Maria Sylvia S. (Orgs.). **Descentralização do Estado e Municipalização do Ensino**: problemas e perspectivas. Rio de Janeiro: DP&A, 2004, 248p.

MASSOLO, Alejandra. Em direção às bases: descentralização e município. In **Espaço e Debates**: Poder local: convergência entre estruturas, forcas e agentes. São Paulo, ano VIII, n. 24, 1988, p. 40-54.

MELO, Marcus André. Crise Federativa, Guerra Fiscal e “Hobbesianismo Municipal”: efeitos perversos da descentralização? In **São Paulo em Perspectiva**: Fundação SEADE, vol. 10, n. 3, jul-set, 1996, p. 11-20.

MENDES, Armando Dias (Org.). **Amazônia, Terra e Civilização**: uma trajetória de 60 anos. 2. ed. rev. aum. Belém: Banco da Amazônia, 2004. 2 v.

MILÉO, Irlanda do Socorro de O. **Poder Local e a Gestão da Educação Municipal no contexto de Altamira-Pará**. Dissertação (Mestrado em Educação) Universidade Federal do Pará, Belém, 2007.

MONTE SERRAT, Maria do. **Verdades, Atos e Fatos ainda não ditos**. Belém: Gráfica e Editora Arajá, 1990. 230p.

MONTEIRO, Maurílio de Abreu. **Siderurgia e Carvoejamento na Amazônia**: drenagem energético-material e pauperização regional. Belém: UFPA: NAEA: ETFPA, 1998. 251p.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a Sociedade Civil**: temas éticos e políticos da gestão democrática. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2005, 263p.

NUNES, Edison. Poder local, descentralização e democratização: um encontro difícil. In: **São Paulo em Perspectiva**: Fundação SEADE, vol. 10, n. 3, jul-set, 1996, p. 32-39.

O Liberal, Belém, 19, jul, 1992, p. 02.

PAGANELLI, Ângelo. **ASBEPA**: uma contribuição para compreender o processo de formação da consciência política e de classe de algumas lideranças dos trabalhadores na educação do município de Abaetetuba-PA, ao longo dos anos 80. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Ciências Sociais). Campus Universitário do Baixo Tocantins, Abaetetuba, 2000.

PARÁ. **Diagnóstico do Setor Oleiro-Cerâmico do Estado do Pará**: Abaetetuba, Igarapé-Miri e Muaná. Belém: SECTAM: PPTA, 2002,

PARÁ. **Projeto de Regionalização Administrativa do Estado do Pará**. Belém: SEPLAN: IDESP, 1992, 156p.

PEREIRA, Deusamir. **Amazônia (In) Sustentável**: zona franca de Manaus estudo e análise. 2. ed. revista. Manaus: Valer, 2006, 162p.

PINTO, Lúcio Flávio. **Amazônia, o século perdido**: a batalha do alumínio e outras derrotas da globalização. Belém: Jornal Pessoal, 1997, 160p.

PINTO, Lúcio Flávio. **CVRD: a sigla do enclave na Amazônia**: as mutações da estatal e o estado imutável no Pará. Belém: Cejup, 2003, 256p. (Coleção Amazônia.doc).

PINTO, Lúcio Flávio. **Internacionalização da Amazônia**: sete reflexões e outros apontamentos inconvenientes. Belém: Jornal Pessoal, 2002, 57p.

PINTO, Lúcio Flávio. O que quer o povo? In **Jornal Pessoal**: a agenda Amazônica de Lúcio Flávio Pinto, Ano XXII, n. 428. Belém, primeira quinzena de novembro de 2008, p. 4.

PINTO, Lúcio Flávio. Uma cidade para ver (e viver). In **Jornal Pessoal**: a agenda Amazônica de Lúcio Flávio Pinto, Ano XXI, n. 410. Belém, primeira quinzena de fevereiro de 2008, p. 6.

PROGRAMA de Governo. Coligação Frente Abaeté para Todos. Abaetetuba, PA: [s.n], 2004.

REIS, Luana Castro dos. **Modo de Vida de uma Comunidade de Pescadores Artesanais do Estuário Amazônico**: um estudo geográfico no rio sapucajuba, no interior do município de Abaetetuba-Pará. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Geografia). Campus Universitário do Baixo Tocantins, Abaetetuba, 2003.

RIBEIRO, Nelson de Figueiredo. **A Questão Geopolítica da Amazônia**: da soberania difusa à soberania restrita. Brasília: Senado Federal, 2005, 540p. (Edições do Senado Federal; v. 64).

ROCHA, João Baia da. **O Bairro Centro de Abaetetuba (PA)**: formação e caracterização espacial. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Geografia). Campus Universitário do Baixo Tocantins, Abaetetuba, 2003.

ROMÃO, José Eustáquio. **Poder Local e Educação**. São Paulo: Cortez, 1992, 141p.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. **Democracia e Governo Local**: dilemas da reforma municipal no Brasil. Rio de Janeiro: Revan: Fase, 2001, 248p.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; AZEVEDO, Sergio de (Orgs.). **Governança Democrática e Poder Local**: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan: Fase, 2004, 288p.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Reinventar a Democracia: entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo. In OLIVEIRA, Francisco de; PAOLI, Maria Célia (Orgs.). **Os Sentidos da Democracia**: políticas do dissenso e a hegemonia global. 2. ed. Petrópolis, RJ: Vozes; Brasília: NEDIC, 2000.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a Democracia**: os caminhos da democracia participativa. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005, p. 39-78.

SANTOS, Roberto A. de O. **História Econômica da Amazônia**: 1800-1920. São Paulo: T. A. Queiroz, 1980.

SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E FINANÇAS. **Estatística Municipal: Abaetetuba**. Belém, PA: SEPOF: Governo do Estado do Pará, 2008, 49p. Disponível em: <http://www.sepof.pa.gov.br/index.html>. Acessado em 20 de dezembro de 2008.

SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E FINANÇAS. **Produto Interno Bruto dos Municípios do Estado do Pará - 2006**. Belém, PA: SEPOF: Governo do Estado do Pará, 2008, 61p. Disponível em: <http://www.sepof.pa.gov.br/index.html>. Acessado em 20 de dezembro de 2008.

SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. **História do Município de Abaetetuba**. Abaetetuba, PA: PMA: SEMEC, 2005, 23p. Digitado.

SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. **Plano de ação: 2006-2008**. Abaetetuba, PA: SEMEC, 2006. Digitado.

SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. **Principais Ações da Secretaria Municipal de Educação - SEMEC: 2005 a 2008**. Documento síntese. Abaetetuba, Pa: Secretaria Municipal de Educação, 2008. Digitado.

SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. **Relatório 2005**. Abaetetuba, PA: SEMEC, 2006a. Digitado.

SILVA, Aluizio Tadeu Marques da. Os grandes projetos em implantação na Amazônia. In: **Pará Desenvolvimento**, Belém: IDESP, n. 18, 27 jan, 1986, p. 23-25.

SILVA, Zilda Pereira da. O Município e a descentralização da saúde. In **São Paulo em Perspectiva**: Fundação SEADE, vol. 10, n. 3, jul-set, 1996, p. 81-87.

SMERALDI, Roberto et al. **Políticas Públicas para a Amazônia 97/98**: rumos, tendências e propostas. São Paulo: Amigos da Terra - Programa Amazônia, 1998, 100p.

SOARES, José Arlindo; CACCIA-BAVA, Sílvio (Orgs.). **Os Desafios da Gestão Municipal Democrática**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002, 192p.

SOUSA, Iris Amaral de. **Escola Cabana**: um olhar sobre o percurso da Política Educacional em construção no município de Belém-Pa. 2004. Dissertação (Mestrado em Educação: Currículo) Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2004.

SOUZA, Celina. Reinventado o Poder Local: limites e possibilidades do federalismo e da descentralização. In **São Paulo em Perspectiva**: Fundação SEADE, vol. 10, n. 3, jul-set, 1996a, p. 103-112.

SOUZA, Édina Evelyn Casali Meireles de. **Poder Local**: requalificação do processo democrático. Tese (Doutorado em Serviço Social) Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 1996.

SOUZA, Márcia Valéria Macedo de. A Produção Oleira em Abaetetuba: um estudo de caso. In: XIMENES, Tereza (Org.). **Cenários da Industrialização na Amazônia**. Belém: UNAMAZ: UFPA: NAEA, 1995, 252p.

SOUZA, Orlando Nobre B. de. Educação do Campo e Poder Local na Amazônia: articulações e possibilidades. In GEMAQUE, Rosana Maria Oliveira; LIMA, Rosângela Novaes (Orgs.). **Políticas Públicas Educacionais**: o governo Lula em questão. Belém, PA: CEJUP, 2006.

SOUZA, Orlando Nobre B. de; OLIVEIRA, Ney Cristina M. de. **Educação do Campo e Poder Local na Amazônia**: articulações e possibilidades, 2006a (mimeografado).

SOUZA, Rodriane de Oliveira. Participação e controle social. In SALES, Mione Apolinário; MATOS, Maurílio Castro de; LEAL, Maria Cristina (Orgs.). **Política Social, Família e Juventude**: uma questão de direitos. São Paulo: Cortez, 2004, p. 167-187

TARSITANO NETO, Frederico. A Divisão Internacional do Trabalho e a Nova Indústria do Alumínio na Amazônia. In CASTRO, Edna; MOURA, Edila A. F.; MAIA, Maria Lúcia S. (Orgs.). **Industrialização e Grandes Projetos**: desorganização e reorganização do espaço. Belém: UFPA, 1994, 410p.

TEIXEIRA, Elenaldo. **O Local e o Global**: limites e desafios da participação cidadã. 2. ed. São Paulo: Cortez: EQUIP: UFBA, 2001, 224p.

TEIXEIRA, Joaquina Barata; OLIVEIRA, Edelweiss. A Política Social da Albrás Destinada às Populações Ribeirinhas. In CASTRO, Edna; MOURA, Edila A. F.; MAIA, Maria Lúcia S. (Orgs.). **Industrialização e Grandes Projetos**: desorganização e reorganização do espaço. Belém: UFPA, 1994, p. 261-284.

TOURINHO, Helena Lúcia Zagury (Coord.) **Repercussões Sócio-Econômicas do Complexo Industrial ALBRAS/ALUNORTE em sua área de influência imediata**. Belém: IDESP, 1991, 336p.

TREVISAN, Antoninho Marmo, et al. **O Combate à Corrupção nas Prefeituras do Brasil**. São Paulo: Ateliê Editorial, 2003, 77p.

WOLF, Francis. A Invenção da Política. In NOVAES, Adauto (Org.). **A Crise do Estado-nação**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, p. 25-54.

XIMENES, Tereza (Org.). **Cenários da Industrialização na Amazônia**. Belém: UNAMAZ: UFPA: NAEA, 1995, 252p.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso**: planejamento e métodos. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

ZAPATA, Tânia. Desenvolvimento Econômico Local: desafios, limites e possibilidades. In **Desenvolvimento Local**: trajetórias e desafios. Recife, PE: Instituto de Assessoria para o Desenvolvimento Humano – IADH, 2006, p. 15-28.

ANEXOS

ANEXO I - ROTEIRO DE ENTREVISTA COM O PREFEITO
(Roteiros Semi-Estruturados)

1. Qual sua formação?
2. Como você encontrou a Prefeitura de Abaetetuba? E a Educação?
3. Quantos partidos compõem o governo? Como se deu essa composição?
4. Vocês se elegeram com um plano de governo. Quais as prioridades traçadas? E para a Educação?
5. Como está organizada a Prefeitura por partidos? Essa composição tem contribuído para o sucesso da gestão municipal? Como isso afeta (contribui com) a educação?
6. Há articulação entre as diferentes esferas governamentais (municipal/estadual/federal)? E entre as Secretarias? Como? Por quê? (Reúnem-se para traçar ações coletivas comuns?) Como fica a educação nessa (des)articulação?
7. Quais as principais ações desenvolvidas hoje pela Prefeitura no município (cidade-centro-ilhas)? Estas ações estão de acordo com as prioridades traçadas no plano de governo? Visam a participação da população na gestão do município? E na Educação? (Orçamento Participativo)
8. Quais as áreas de atuação de responsabilidade da Prefeitura de Abaetetuba?
9. Qual a base econômica do Município? Ela é suficiente para gerar arrecadação? Por quê? Como fica a manutenção da educação municipal?
10. Qual é o orçamento anual da Prefeitura? Quais as fontes desses recursos? Como são gestados? Onde eles são alocados principalmente? Qual é o orçamento da educação Municipal?
11. Quantos funcionários têm a Prefeitura? Qual a política salarial adotada para os diversos setores, incluindo a educação?
12. Como se dá o Controle Social da Prefeitura? Funciona? Você acha importante esse controle? Por quê? E na educação?
13. O que você destacaria como fragilidades/entraves no trabalho da Prefeitura? E os avanços/potencialidades? E na educação municipal, quais os avanços e os entraves? O que se esta propondo para superar as fragilidades?
14. Quais os resultados mais significativos alcançados? E em termos de educação?
15. Na sua visão, quais os maiores problemas socioeconômicos do município de Abaetetuba? Por quê?
16. Como se dá a relação da Prefeitura com Câmara Municipal e os vereadores? (e do PT?) E com as comunidades (cidade-centro-ilhas)/Igreja/Entidades/Movimentos Sociais? Como você avalia essa relação? A Educação tem fortalecido essas relações?
17. O PT tem como um de seus objetivos repensar o poder, nesse sentido como a administração petista de Abaetetuba avalia esse objetivo?
18. Você considera que a Política Pública da Prefeitura tem contribuído para o surgimento de uma cultura democrática e participativa local? Como? A Educação tem colaborado com isso?
19. Como a educação municipal está ajudando repensar a cultura local? O que ela precisaria fazer para atender esse objetivo?
20. Na sua avaliação o que precisa ser feito para que a Prefeitura melhore sua atuação junto à população? E a SEMEC, o que deveria fazer para melhorar sua atuação junto às escolas?

ANEXO II - ROTEIRO DE ENTREVISTA COM O SECRETÁRIO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

1. Qual sua formação?
2. Há quanto tempo você atua no magistério? E no PT?
3. Como se deu sua escolha para dirigir a SEMEC?
4. Como você encontrou a SEMEC? E as escolas? Por que isso aconteceu?
5. Quantas escolas existem na cidade, centro e ilhas? Qual a situação dessas escolas em termos de infra-estrutura, organização, gestão, currículo? Como estão organizadas em termos de modalidades, níveis?
6. Quais as principais ações desencadeadas pela SEMEC, ao longo desses anos, para mudar a cara (*situação*) da educação municipal (*níveis, aspectos acima*)?
7. Como você avalia a relação da SEMEC com as escolas (cidade, centro e ilhas)? Há acompanhamento da SEMEC às escolas Como? Por quê? O que a SEMEC deveria fazer para melhorar sua atuação junto as escola? Essas escolas têm PPP? Por quê?
8. Os Professores tem recebido formação continuada ao longo destes anos? O que tem sido trabalhado? Por quê? Estas formações têm levado em consideração sua prática pedagógica?
9. Quantos professores existem na rede municipal? Qual é o maior e o menor salário desses professores? Quantos ainda não possuem formação superior?
10. Porque a SEMEC não tem até hoje um projeto educativo explicito?
11. Por que não foi feito o Plano Municipal de Educação? Existe intenção em fazê-lo? Como?
12. Por que ainda não foi criado o Sistema Municipal de Educação? Qual sua importância?
13. A SEMEC tem articulado seu trabalho com as comunidades (cidade, centro e ilhas)? Como? Isso tem ajudado a melhorar o trabalho das escolas?
14. E com a Igreja/Entidades/Movimentos Sociais? Com o SINTEPP? Como você avalia essa articulação?
15. No trabalho realizado, há integração entre as diferentes esferas governamentais (municipal/estadual/federal)? Entre as Secretaria de Educação (*semec-seduc*), Assistência Social? a Saúde? Como? Por quê?
16. Como se dá a relação com Câmara Municipal? E com os vereadores (e do PT)?
17. O que você destacaria como avanços e entraves/fragilidades no trabalho da SEMEC?
18. Quais os resultados mais significativos alcançados?
19. Na sua visão, quais os maiores problemas socioeconômicos do município de Abaetetuba?
20. Em relação a Conselhos, quantas escolas possuem Conselho Escolar? Eles têm ajudado a melhorar a educação municipal? Como você os avalia?
21. Como você avalia a relação da SEMEC com o Conselho Municipal de Educação? E do CME com as escolas? O que você pensa de sua atuação? E o Conselho do FUNDEB? Você considera importante o Controle Social da Educação Por quê?
22. Qual é o orçamento da educação municipal? Como são gestados esses recursos? São suficientes? Por quê? (Como se dá o controle e acompanhamento desses recursos?)

23. Você considera que as práticas estabelecidas pela da SEMEC (*educação municipal*) tem contribuído para o surgimento de uma cultura **cidadã** (*democrática e participativa*) que ajude a repensar o poder local? Como? (*tomadas de decisões-diretrizes*)
24. Em que a educação municipal poderia melhorar para que ela se fizesse de qualidade?
25. Como você avalia a atual gestão da Prefeitura?
26. O que você pensa que precisa ser feito para que a Prefeitura melhore sua atuação junto à população?

ANEXO III - ROTEIRO DE ENTREVISTA COM PROFESSORES MUNICIPAIS DA CIDADE E DAS ILHAS

1. Qual seu grau de formação?
2. Quanto tempo você atua no magistério? Idade?
3. Você conhece a proposta educacional da SEMEC? Por quê?
4. Como você classifica a relação da SEMEC com a escola?
5. Como você tem percebido a atuação da SEMEC na cidade, centro, ilhas?
6. Como você avalia a relação da SEMEC com a comunidade? (Existe?) Qual o impacto dessa atuação?
7. Você tem recebido formação continuada ao longo deste governo? O que tem sido trabalhado? Por quê?
8. Estas formações têm levado em consideração sua prática pedagógica?
9. Ao longo destes últimos três anos, o que a SEMEC tem feito para melhorar o trabalho da escola? O que mudou (*ou não mudou*)? Por quê?
10. A SEMEC acompanha o trabalho das escolas? Como? Como então você avalia a SEMEC?
11. Nas disciplinas, conteúdos e práticas desenvolvidas em sala de aula você valoriza a realidade local, a cultura local?
12. O que é PPP pra você? Sua escola tem projeto político pedagógico?
13. Quais as principais dificuldades e inovações que sua escola tem vivenciado?
14. O que você destacaria como aspecto inovador, legal, bacana que acontece em sua escola?
15. Como você avalia a atual gestão da Prefeitura?
16. Você já ouviu falar do CME? Sabe quais as suas atribuições? Pra que serve?
17. Você acha importante a SEMEC ser acompanhada (fiscalizada) pelos Conselhos (CME e FUNDEB)?
18. Que ações de mudança você pode indicar que a SEMEC implementou em sua escola para que ela se torne mais democrática e participativa?
19. Essas mudanças tiveram algum impacto na sua prática profissional e na vida da escola? Por quê?
20. Você acha que sua escola tem alguma perspectiva democrática e participativa?
21. Que dificuldades você identifica na introdução de mudanças na escola?
22. Você sabe o que é conselho escolar? Tem na sua escola? Como funciona? Quem participa? Reúnem-se constantemente? Suas decisões são implementadas?
23. Como é a escolha da direção da escola? Essa eleição melhorou a gestão da escola?
24. O que você acha que a SEMEC deveria fazer para melhorar sua atuação junto às escolas?

ANEXO IV - ROTEIRO DE ENTREVISTA COM O CONSELHO TUTELAR, O SINTEPP E A URE

1. Há quanto tempo você está à frente desta (e) entidade/órgão (*citar nome*)?
2. Quais as principais ações desenvolvidas por vocês (entidade) no município? (cidade, centro, ilhas)
3. Quais os resultados mais significativos alcançados?
4. O que você destacaria como potencialidades e fragilidades do trabalho realizado por vocês?
5. Na sua visão, quais os maiores problemas socioeconômicos do município de Abaetetuba?
6. Você conhece a proposta educacional da SEMEC? (Por quê?)
7. Ao longo destes últimos três anos, como você tem percebido a atuação da SEMEC na cidade, centro, ilhas?
8. Você acha que o trabalho da SEMEC tem ajudado a melhorar à educação municipal? Como? O que mudou ou não mudou? Por quê?
9. Como você vê a relação da SEMEC com a comunidade? Por quê?
10. Como se dá a articulação entre a sua entidade e a SEMEC? Por quê? O que deveria ser feito para que houvesse uma melhor articulação entre vocês e a SEMEC?
11. Você considera que as práticas estabelecidas pela SEMEC tem contribuído para o surgimento de uma outra perspectiva mais democrática e participativa que ajude a repensar a cultura local? Como?
12. Na sua avaliação, quais as maiores “virtudes” e os maiores “problemas” da educação municipal?
13. Você acha que a Educação do município deveria melhorar? O quê? Qual tem sido a contribuição de sua entidade para essa melhoria?
14. Como você avalia a atual gestão da Prefeitura?
15. Você considera que o trabalho da Prefeitura (*ações desenvolvidas*) tem contribuído para mudar os rumos da gestão pública (*tornando-a mais transparente e participativa*) Como?
16. O que você destacaria como entraves no trabalho da Prefeitura? E os Avanços?
17. O PT (Governo Municipal) tem como um de seus objetivos repensar o poder, nesse sentido, a administração petista de Abaetetuba tem conseguido efetivar isso?
18. O que você pensa que precisa ser feito para que a Prefeitura melhore sua atuação no município? Qual a contribuição de sua entidade pra isso?

ANEXO V - ROTEIRO DE ENTREVISTA COM O CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO - CME

1. Há quanto tempo você está à frente do CME? Quando foi criado?
2. Ele funciona regularmente desde a sua criação? Como? Por quê? Como ele está estruturado? Qual sua composição? É cadastrada no MEC?
3. Quais as principais ações desenvolvidas pelo Conselho? Você acha importante a atuação do CME? Por quê? O que você pensa do CME?
4. Como se dá a formação dos Conselheiros? Por quê? Eles têm claro seu papel? Por quê?
5. O que você destacaria como potencialidades, fragilidades (dificuldades) e limites do trabalho realizado pelo CME?
6. Quais os resultados mais significativos alcançados?
7. Na sua visão, quais os maiores problemas socioeconômicos do município de Abaetetuba?
8. Como se dá a relação do CME com os órgãos gestores do município (Prefeitura, SEMEC, Outras Secretarias, Câmara de Vereadores, Comunidade, Outros Conselhos,) (*diálogo, respeito, transparência...*)? Por quê? O que deveria ser feito para melhorar essas articulações?
9. Existe articulação do CME com a Igreja/Movimentos Sociais/Entidades/ONGs/Sindicatos? Como? Por quê?
10. O CME conhece a proposta educacional da SEMEC? Por quê?
11. O CME tem realizado trabalho de avaliação, acompanhamento e controle da educação municipal? Como? Quais as funções que o Conselho exerce?
12. Por que não foi construído ainda o Plano Municipal de Educação? E a não criação do Sistema Municipal de Educação?
13. Ao longo destes últimos três anos, como o CME tem percebido a atuação da SEMEC na cidade, centro, ilhas? O que deveria ser feito para que houvesse uma melhor articulação entre o CME e a SEMEC (*e a SEMEC x Comunidade*)?
14. Você acha que o trabalho da SEMEC tem contribuído para melhorar a educação municipal? Como? (*O que mudou ou não mudou*) Por quê? Esse trabalho tem propiciado a criação de uma cultura mais democrática e participativa no seio da comunidade local? Como? Por quê?
15. Na sua avaliação, quais as maiores avanços e os maiores obstáculos da educação municipal?
16. Você acha que a Educação do município deveria melhorar? O quê? Qual tem sido a contribuição de sua entidade para essa melhoria?
17. Como você avalia a atual gestão da Prefeitura?
18. Você considera que o trabalho da Prefeitura (*ações desenvolvidas*) tem contribuído para mudar os rumos da gestão pública (*tornando-a mais transparente e participativa*) Como?
19. O que você destacaria como entraves no trabalho da Prefeitura? E os Avanços?
20. O PT (Governo Municipal) tem como um de seus objetivos repensar o poder, nesse sentido, a administração petista de Abaetetuba tem conseguido efetivar isso?
21. O que você pensa que precisa ser feito para melhorar a atuação da Prefeitura no município? Qual a contribuição de sua entidade pra isso?

ANEXO VI - ROTEIRO DE ENTREVISTA COM O CONSELHO ESCOLAR

1. Há quanto tempo você está e frente do CE? Quando foi criado?
2. Ele funciona regularmente desde a sua criação? Como? Por quê? Qual sua composição?
3. A escolha dos conselheiros tem sido boa? É democrática?
4. Quais as principais ações (funções) desenvolvidas pelo Conselho? Você acha importante a atuação do CE? Por quê? Suas decisões são implementadas?
5. Como é a escolha da direção da escola? Essa eleição melhorou a gestão da escola?
6. Há formação dos Conselheiros? Por quê? Como ela se dá? Eles têm claro seu papel? Por quê? O que você pensa do CE?
7. O que você destacaria como avanços e obstáculos do trabalho realizado pelo CE? Em que deveria melhorar?
8. Quais os resultados mais importantes alcançados?
9. Como se dá a relação do CE com a Direção da Escola? a SEMEC? a Comunidade? Outros Conselhos? (*diálogo, respeito, transparência...*)? Por quê? O que deveria ser feito para melhorar essas articulações?
10. Existe articulação do CE com a Igreja/Movimentos Sociais/Entidades/ONGs/Sindicatos? Como? Por quê?
11. O CE tem realizado trabalho de avaliação e acompanhamento do trabalho pedagógico realizado pela escola? Como? Por quê?
12. Como o CE tem percebido a atuação da SEMEC na cidade, centro, ilhas?
13. O CE conhece a proposta educacional da SEMEC? Por quê?
14. Você acha que o trabalho da SEMEC tem contribuído para melhorar à educação municipal? Como? (*O que mudou ou não mudou*) Por quê? Esse trabalho tem ajudado a tornar sua escola mais democrática e participativa? Por quê?
15. Na sua avaliação, quais as maiores avanços e os maiores obstáculos da educação municipal?
16. Você acha que a Educação do município deveria melhorar? O quê? Qual tem sido a contribuição do Conselho Escolar para essa melhoria?
17. Como você avalia a atual gestão da Prefeitura?
18. O que você destacaria como avanço no trabalho da Prefeitura? E as dificuldades?
19. O que você pensa que precisa ser feito para melhorar o município?

ANEXO VII - ROTEIRO DE ENTREVISTA COM O BISPO DO MUNICÍPIO

1. Há quanto tempo o Sr. é bispo desta Diocese?
2. Quais as principais ações desenvolvidas pela Diocese no município? (cidade, centro, ilhas)?
3. Quais os resultados mais significativos alcançados?
4. O que o Sr. destacaria como avanços e fragilidades do trabalho realizado pela Diocese?
5. Na sua visão, quais os maiores problemas socioeconômicos do município de Abaetetuba?
6. O Sr. conhece a proposta educacional da SEMEC? (Por quê?)
7. Ao longo destes últimos três anos, como o Sr. tem percebido a atuação da SEMEC na cidade, centro, ilhas?
8. O Sr. considera que o trabalho da SEMEC tem ajudado a melhorar a educação municipal? Como? O que mudou ou não mudou? Por quê?
9. Como o Sr. vê a relação da SEMEC com a comunidade? Por quê?
10. Como se dá a articulação entre a Diocese e a SEMEC? (Por quê?) O que o Sr. pensa que deveria ser feito para consolidar essa articulação?
11. O Sr. considera que as práticas estabelecidas pela SEMEC têm contribuído para o surgimento de uma outra perspectiva mais democrática e participativa (que ajude a repensar a cultura) local? Como?
12. Na sua avaliação, quais as maiores “virtudes” e os maiores “problemas” da educação municipal?
13. O Sr. acha que a Educação do município deveria melhorar? Em quê? Como a Diocese tem colaborado para essa melhoria?
14. Como o Sr. avalia a atual gestão da Prefeitura?
15. O Sr. considera que o trabalho da Prefeitura (*ações desenvolvidas*) tem contribuído para mudar os rumos da gestão pública (*tornando-a mais transparente e participativa*) Como?
16. O que o Sr. destacaria como entraves no trabalho da Prefeitura? E os Avanços?
17. O que o Sr. pensa que precisa ser feito para que a Prefeitura melhore sua atuação no município (junto a população)? Qual a contribuição da Diocese para isso?

ANEXO VIII - ROTEIRO DE ENTREVISTA COM VEREADORES DO MUNICÍPIO

1. Há quanto tempo você é vereador? Qual seu Partido?
2. Quais as principais ações desenvolvidas pela câmara municipal no município? (cidade, centro, ilhas)? E em prol da educação?
3. Quais os resultados mais significativos alcançados?
4. O que você destacaria como avanços e fragilidades do trabalho realizado por vocês?
5. Na sua visão, quais os maiores problemas socioeconômicos do município de Abaetetuba?
6. Você conhece a proposta educacional da SEMEC? (Como? Por quê?)
7. Ao longo destes últimos três anos, como você tem percebido a atuação da SEMEC na cidade, centro, ilhas?
8. Você acha que o trabalho da SEMEC tem ajudado a melhorar a educação municipal? Como? O que mudou ou não mudou? Por quê?
9. Como você vê a relação da SEMEC com a comunidade? Por quê?
10. Como tem se dado a relação entre câmara municipal e a SEMEC? Por quê? O que deveria ser feito para que houvesse uma melhor articulação entre vocês?
11. Você considera que as práticas (ações) realizadas pela SEMEC têm contribuído para o surgimento de uma outra perspectiva cultural mais democrática e participativa local? Como?
12. Na sua avaliação, quais as maiores “virtudes” e os maiores “problemas” da educação municipal?
13. Você acha que a Educação do município deveria melhorar? Em quê? Qual tem sido a contribuição da câmara para essa melhoria?
14. Na sua compreensão, qual o papel do Legislativo para consolidar um projeto de educação democrática? O que concretamente os vereadores tem feito para que isso aconteça?
15. Como você avalia a atual gestão da Prefeitura?
16. Você considera que o trabalho da Prefeitura (*ações desenvolvidas*) tem contribuído para mudar os rumos da gestão pública (*tornando-a mais transparente e participativa*) Como?
17. O que você destacaria como entraves no trabalho da Prefeitura? E os Avanços?
18. O que você pensa que precisa ser feito para que a Prefeitura melhore sua atuação no município? Qual a contribuição da câmara pra isso?

ANEXO IX - ROTEIRO DE ENTREVISTA COM GESTORAS DA SEMEC

1. Há quanto tempo vocês atuam no magistério?
2. O que aconteceu para vocês virem trabalhar na SEMEC?
3. Como se estabeleceu a estrutura/composição da SEMEC? Que critérios utilizaram?
4. Como vocês encontraram a SEMEC? E as escolas? Por que isso aconteceu?
5. Quais as principais ações desencadeadas pela SEMEC, ao longo desses anos (2005/2006), para mudar a cara (*situação*) da educação municipal?
6. Quais os resultados mais significativos alcançados?
7. Como se encontra a situação das escolas em termos de infra-estrutura, organização, gestão, currículo? (Ed. Infantil, Ens. Fundamental, EJA, Ed. Especial)?
8. Os Professores tem recebido formação continuada ao longo destes anos? O que tem sido trabalhado? Por quê? Estas formações têm levado em consideração sua prática pedagógica?
9. Quantos professores existem na rede municipal? Quantos ainda não possuem formação superior?
10. Como você avalia a relação da SEMEC com as escolas (cidade, centro e ilhas)? Há acompanhamento dessas escolas? Como? (Por quê?) O que SEMEC deveria fazer para melhorar sua atuação junto às escolas? As escolas têm PPP? Por quê?
11. No trabalho realizado por vocês internamente, há integração entre as diferentes equipes? Como? Como vocês avaliam esse trabalho (clima de convivência)?
12. Por que a SEMEC tem até hoje não possui projeto educativo explícito?
13. Por que não foi feito o Plano Municipal de Educação? Existe intenção em fazê-lo? Como?
14. Por que ainda não foi criado o Sistema Municipal de Educação?
15. A SEMEC tem articulado seu trabalho com as comunidades (cidade, centro e ilhas)? Como? Isso tem ajudado a melhorar o trabalho das escolas? Como vocês vêem o clima da relação com essas comunidades?
16. E com a Igreja/Entidades/Movimentos Sociais? Com o SINTEPP? Como você avalia essa relação?
17. No trabalho realizado, há integração com as diferentes esferas governamentais (municipal/estadual/federal)? Entre as Secretaria de Educação (*semec-seduc*)? Assistência Social? a Saúde? Como? Por quê?
18. Como se dá a relação com os vereadores do PT?
19. O que vocês destacariam como avanços e entraves/fragilidades, no trabalho da SEMEC?
20. Em relação a Conselhos, quantas escolas possuem Conselho Escolar? Eles têm ajudado a melhorar a educação municipal? Como vocês os avaliam?
21. Como vocês avaliam a relação da SEMEC com o Conselho Municipal de Educação? E do CME com as escolas? O que pensam da atuação do CME? E o Conselho do FUNDEB? Vocês consideram importante o Controle Social da Educação Por quê?

22. Vocês sabem qual é o orçamento da educação municipal? Como são gestados esses recursos? São suficientes? Por quê? (Como se dá o controle e acompanhamento desses recursos?)
23. Vocês consideram que as práticas estabelecidas pela da SEMEC (*educação municipal*) tem contribuído para o surgimento de uma cultura **cidadã** (*democrática e participativa*) que ajude a repensar o poder local? Como? (*tomadas de decisões-diretrizes*)
24. Em que a educação municipal poderia melhorar para que ela se fizesse de qualidade?
25. Como vocês avaliam a atual gestão da Prefeitura?
26. O que vocês pensam que precisa ser feito para que a Prefeitura melhore sua atuação junto à população?

ANEXO X - ROTEIRO DE ENTREVISTA COM A COORDENAÇÃO DOS CONSELHOS ESCOLARES

1. Qual a sua formação? O que aconteceu para você vir trabalhar na SEMEC?
2. Há quanto tempo você está à frente da organização dos CE?
3. Qual era a situação dos CEs antes de vocês assumirem a coordenação? Por quê?
4. Quantos conselhos existem hoje na rede municipal (cidade, centro, ilhas)? Quantos funcionam regularmente desde a sua criação? Quantos não funcionam? Por quê? Existem escolas onde não há CE? Por quê?
5. Quais as principais ações (funções) desenvolvidas pelos Conselhos? Eles têm ajudado a melhorar a educação municipal? Como? Por quê? Suas decisões são implementadas?
6. Há formação dos conselheiros? Por quê? Como ela se dá? Eles têm claro seu papel? Por quê? Você acha importante a atuação do CE? Por quê?
7. Como se dá a escolha dos conselheiros? É democrática? Qual a composição dos conselhos? Vocês consideram a atuação desses conselhos importante? Por quê?
8. Como é a escolha da direção da escola? Essa eleição tem contribuído para melhorar a gestão da escola (tornar as relações mais democráticas)?
9. O que você destacaria como avanços e obstáculos do trabalho realizado pelos CE? Em que deveriam melhorar?
10. Quais os resultados mais importantes alcançados?
11. Nas escolas onde há CEs, como é a relação com a direção da Escola? com a SEMEC? Com a Comunidade? Com outros Conselhos? (*diálogo, respeito, transparência...*)? Por quê? O que deveria ser feito para melhorar essas articulações?
12. Existe articulação do CEs com a Igreja/Movimentos Sociais/Entidades/ONGs/Sindicatos? Como? Por quê?
13. O CEs tem realizado trabalho de avaliação e acompanhamento do trabalho pedagógico realizado pela escola? Como? Por quê?
14. Os CE conhecem a proposta educacional da SEMEC? Por quê?
15. Vocês consideram que o trabalho dos CE tem ajudado a tornar a escola mais democrática e participativa, contribuindo para o surgimento de uma cultura **cidadã** local? Por quê?
16. Na sua avaliação, quais as maiores avanços e os maiores obstáculos da educação municipal? Em que a Educação do município deveria melhorar? E qual tem sido a contribuição do Conselho Escolar para essa melhoria?