

A GESTÃO DA POLÍTICA EDUCACIONAL DA CIDADE DE SÃO PAULO (1989-1992)

Manira Aboud Santos¹

Resumo: Sintetiza-se neste trabalho a reflexão feita sobre a Democratização da Gestão da política educacional do Governo petista da cidade de São Paulo: 1989-1992] através dos processos de descentralização e de participação popular. Inferiu-se a obtenção de acesso gradual, por parte da população usuária da rede de ensino, às decisões que se davam nos Conselhos de Escola (CES) e nos Conselhos de Representantes de Conselhos de Escola (CRECES), instituídos de forma intrínseca à reorganização político-administrativa da Secretaria Municipal de Educação (SME). Concluiu-se, outrossim, que o Partido dos Trabalhadores (PT) iniciou, sobretudo em 1992, a definição da política educacional sob a forma congestionária, o que se consubstanciou na interferência das classes populares na formulação da proposta orçamentária da SME.

Palavras-chave: Democratização da Gestão - Conselhos de Escola

INTRODUÇÃO

O pressuposto da investigação sintetizada neste texto consiste em que a efetiva democratização da escola pública (acesso e permanência) e a qualificação do saber somente serão possíveis - sem negar a importância de questões de ordem estrutural - quando os usuários (pais e alunos) se fizerem reconhecidos no exercício de sua cidadania.

Para tanto, é necessário que adentrem os espaços das definições da política educacional e, mais que isso, exerçam de forma organizada, permanente e consistente, o controle sobre os serviços prestados na escola, alterando as relações de forças dominantes na atualidade, responsáveis pela seletividade e deterioração da qualidade da escola pública.

Com base nesse suposição, refletiu-se sobre a Democratização da Gestão da política educacional do Governo petista da cidade de São Paulo; 1989 a 1992, através dos processos de descentralização e de participação popular. Pretendeu-se entre a Secretaria Municipal de Educação (SME) e as classes populares tomando-se como parâmetro a interferência destas no processo decisório. A compreensão dos dirigentes petistas na SME consistia em que a escola pública só seria democrática, popular (aquela que atende aos interesses e necessidades populares) e de qualidade quando a população viesse a assumi-la através de sua efetiva participação. Ultrapassando a "simples" obtenção de matrícula na escola, a participação desejada consistia na ação solidária, organizada, que levasse à definição de prioridades orçamentárias e quanto à organização e funcionamento da escola. A participação deveria conduzir ainda à reconstrução do conhecimento, possibilitando, assim, a transformação radical da escola, através da inserção da experiência cultural e social do aluno.

¹ Prof. Dr. em Educação pela USP e professora visitante do Mestrado em Educação da Universidade Federal do Maranhão.

Nota do Editor: Todos os artigos da revista passaram por consultores Ad Hoc.

Desse modo, a suposição era de que a realização das prioridades da política educacional - Democratização do Acesso, democratização da Gestão, Nova Qualidade de Ensino e Movimento de Educação de Jovens e Adultos, dar-se-ia mediante a transformação da estrutura político-administrativa da SME, através de uma administração colegiada nas várias instâncias de decisão, cuja base eram os Conselhos de Escola, fóruns legítimos, uma vez que compostos paritariamente entre servidores e usuários mediante processo eletivo.

Fundado nessa visão, a diretriz Democratização da Gestão viabilizaria as demais prioridades, sendo considerada o eixo norteador da política de educação, pois, ao facultar a tomada de decisões em parceria (governo-população), esperava-se a mobilização e organização dos usuários com vistas à exigência de recursos e outras providências que pudessem objetivar as suas reivindicações. Veja-se a seguir:

"A democratização de gestão é imprescindível à melhoria da qualidade do ensino pois a participação e controle da comunidade pode questionar e minimizar os mecanismos de seletividade e discriminação embutidos nas atividades pedagógicas aparentemente neutras. Da mesma forma, a participação popular poderá dar impulso à luta por mais recursos para a área da educação, que resultará em efetiva democratização do acesso" (São Paulo, 1991, p. 9).

Analisou-se, assim, o processo de reestruturação político-administrativa da Secretaria Municipal de Educação e de elaboração e gestão da política setorial de educação da cidade de São Paulo. No interior desse processo» a reflexão se ateve aos colegiados institucionalizados de co-gestão: os Conselhos de Escola (CEs) e os Conselhos de Representantes de Conselhos de Escola (CRECEs), criados em razão do processo de descentralização intrinsecamente relacionado à dita reorganização. Neste momento da reflexão, a compreensão do real foi orientada pelos seguintes elementos de referência: estilo de relações mantidas entre burocracia-servidores e a população usuária da escola; representatividade dos colegiados (CEs e CRECEs) e dos representantes nesses organismos; formas de participação e igualdade de oportunidades de interferência nas discussões e decisões dos diferentes segmentos representados nesses órgãos.

Privilegiando-se o caráter qualitativo da análise, o universo da pesquisa de campo (no que diz respeito ao CRECEs e Ces) foi constituído por uma entre dez divisões regionais da SME - o Núcleo de Ação Educativa (NAE) 3, situado na região da Freguesia do O. No interior deste, foram selecionados os Conselhos das Escolas: Aroldo Azevedo, Tenente Aviador e Pedro Américo. O critério definidor da seleção baseou-se na cobertura do conjunto de situações diferencia das de funcionamento desses Conselhos, destacando-se que cada uma das escolas escolhidas corresponde a uma particular situação, que mantém proximidade com o subconjunto de escolas da região.

OS FUNDAMENTOS DA ANÁLISE - DESCENTRALIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO

As discussões sobre a descentralização evidenciam a ambiguidade e as controvérsias de que se reveste esse conceito. Na verdade, o conceito de descentralização pode até caracterizar processos opostos de organização do Estado e da relação deste com a sociedade, conforme a posição político-ideológica de quem conceitue.

Dessa forma, o termo descentralização pode servir para designar políticas conservadoras e neoliberais, cujo eixo consiste na eficiência das políticas estatais no repasse de recursos e setores do aparelho estatal para a iniciativa privada. O projeto neoliberal apontando para a necessidade de redução das funções sociais do Estado, reduz os recursos e as competências dos municípios, assim como sua autonomia e os meios através dos quais seriam satisfeitas as necessidades básicas da maioria da população. Da perspectiva democrático-popular, tais políticas não efetivam de forma alguma a descentralização mas, ao contrário, segundo BORJA (1988, p. 21), "intensificam o caráter tecnocrático e centralizado do Estado, distanciando as classes populares das instituições políticas com poder decisório.

Concorda-se com este autor quando ele afirma que é urgente que se apresente, como forma de obtenção de consenso, "a descentralização político-administrativa visando à socialização da política às classes populares, o desenvolvimento das liberdades individuais e ainda, as transformações sócio-econômicas de tendência igualitária" com vistas a introduzir novos conteúdos à cultura política da esquerda - contrariamente à ofensiva cultural conservadora e neoliberal BORJA (1988, p.22).

Do ponto de vista das correntes progressistas, a descentralização supõe um processo complexo de reestruturação territorial e político-administrativa do Estado, na perspectiva de aprofundamento de democracia nas relações com a sociedade civil. Significa uma mudança na forma de governar, na direção democrática, que amplia o poder e a autonomia das bases governamentais (município, distrito), assim como institui espaços, possibilitando a participação e a interferência das classes populares na vida política.

Tal perspectiva de análise da democracia aponta para o rompimento com o monopólio do poder, quer seja do Estado, quer seja de grupos privados e/ou políticos. Entende-se que o exercício da democracia implica a multiplicidade de esferas através das quais o poder político pode exercer-se e a autonomia da sociedade civil, em relação ao Estado.

A autonomia da sociedade civil constitui um princípio democrático clássico de tal sorte que, para diferentes tendências do pensamento político, segundo WEFFORT (1992, p. 90) "... não há democracia onde não há autonomia da sociedade civil (e da sociedade política) em face do aparato do Estado," Entretanto, ainda com o autor, a autonomia, se considerada como condição necessária, não é suficiente para a democracia, com o que esse está de pleno acordo (WEFFORT, 1992, p. 95)

Compreende-se, então, que a democratização não é necessariamente decorrência da descentralização. No entanto, esses processo podem coincidir, conforme situações e circunstâncias históricas especiais. Assim, pode haver uma descentralização de caráter autoritário, que somente será revertida se estiver intrinsecamente colada à formalização e implementação da reforma política do Estado.

Do ângulo sob o qual se discute e com base na literatura consultada, entende-se que a descentralização² implica democratização quando não só se redistribuem funções,

² A descentralização, para Borja, consiste num processo de caráter global que supõe, por sua parte, o reconhecimento da existência de um sujeito -uma sociedade ou coletividade de base territorial-capaz de assumir a

competências e recursos em direção às bases (município, distrito), como também quando se verifica a fragmentação ou a dispersão do poder, através dos mais diferentes sujeitos sociais. Importa, para este enfoque da descentralização, não o aspecto desestatizador, mas a sua capacidade de produzir a atuação e a intervenção de múltiplos atores sociais no processo decisório, promovendo a organização da vida política mais diversificada e pluralista.

Descentralização e participação, embora conceitualmente distintas, são acepções frequentes confundidas. Na ótica das forças democráticas e populares e quando consideradas como princípios norteadores de propostas de governo, são políticas complementares e de mútuo reforço, que visam ao aprofundamento da democracia. Tais políticas, portanto, intencionam a aproximação cotidiana e direta entre instituições públicas e cidadãos. Entendendo a participação como um dos pilares fundamentais da democratização do poder político, no mais das vezes concentrado no Estado, é que se discorrerá, em seguida, sobre esse conceito.

Na atualidade, não se justifica o exercício da participação política exclusivamente sob a forma de sufrágio universal, próprio das democracias representativas. E consenso, entre os autores, que os partidos, embora sejam um instrumento fundamental de participação política, não podem deter o monopólio da participação. Modernamente, o desenvolvimento da democracia está também fortemente vinculado ao estabelecimento de novos procedimentos de participação popular.

Quanto à polêmica questão democracia representativa versus democracia diretas, para BOBBIO (1986, p. 41) não existe salto qualitativo na passagem da primeira para a segunda. Segundo ele, os significados históricos de democracia representativa e de democracia direta são tantos e de tal ordem, que a questão não pode ser colocada como se essas formas democráticas fossem alternativas excludentes. Exatamente porque, entre a forma extrema de democracia representativa e a forma extrema de democracia direta, existe um continuum de formas intermediárias. De conformidade com as diversas situações e exigências, esses dois sistemas são compatíveis, podendo integrar-se.

As duas formas de democracia, para BOBBIO (1986, p.44), são necessárias num sistema de democracia integral, mas não suficientes, se consideradas isoladamente. A insuficiência da democracia direta, para o autor, torna-se evidente, se considerado que os instituídos de democracia direta, literalmente falando, são apenas dois: a assembleia dos cidadãos deliberantes e o referendun, Como o próprio nome o indica, para que exista democracia direta é preciso que não haja intermediário entre os indivíduos deliberantes e a deliberação.

Seguindo o mesmo curso de raciocínio, BENEVIDES (1991, p. 44) afirma não fazer sentido falar em democracia direta como se fosse regime "realmente existente". Para ela, convém falar "...em formas de democracia direta, ou então em mecanismos de democracia

gestão de interesses coletivos, dotado, por sua vez, de personalidade sócio-cultural e político-administrativa e, por outra parte, a transferência a este sujeito de um conjunto de competências e recursos (financeiros, humanos, materiais) de que não dispunha e que poderá gestionar autonomamente no marco legalidade vigente.

direta, que nunca existem isoladamente [...] Os mecanismos podem existir na esfera administrativa, judiciária ou legislativa..."

Convém enfatizar que, enquanto para BOBBIO os mecanismos de democracia direta restringe-se ao referendun e ás assembleias, para BENEVIDES (1991, p. 48), as formas de democracia direta abrangem o mandato imperativo, as ações populares, o referendun, o plebiscito e a iniciativa popular, destacando-se para a autora, os conselhos populares, as assembleias e as experiências de autogestão.

Ao que parece, a divergência entre BOBBIO e BENEVIDES está em que determinados mecanismos, considerados por certos autores como parte de democracia direta, desta apenas se aproximam. Isto porque, conforme BOBBIO (1986, p.41), o instituto mais próximo da democracia direta é caracterizado pela substituição do representante ou pela possibilidade de revogação do mandato pelos representados. Este tipo de representação recebe, juridicamente, a denominação de mandato imperativo³. Nesse sentido, vale a afirmação do autor: a representação por mandato não é propriamente a democracia direta, é uma estrada intermediária entre a democracia representativa e a democracia direta.

Após toda essa discussão, parece ser oportuno, agora, conceituar participação. Tal concepção extrapola o estilo peculiar da maioria dos Estados, que são governados à base do sistema representativo, fundados no mandato fiduciário, em cujo sistema a participação política consiste fundamentalmente na escolha de representantes mediante o sufrágio universal. Convém, antes de mais nada, o esclarecimento de quem em conformidade com BOBBIO, entende-se que os mecanismos de co-gestão - os Conselhos, criados legalmente pela Administração da cidade de São Paulo na gestão do PT (os quais foram analisados especificamente é objeto de síntese neste texto) são expressões da forma intermediária de democracia assinalada pelo autor.

A participação dos cidadãos, orientada para o aprofundamento da democracia e tendo, conseqüentemente, o propósito de transformar as relações Estado/sociedade civil, permite distinguir duas abordagens complementares, entretanto situadas em espaços distintos, em relação ao Estado.

Na primeira dessas abordagens, a participação tem por fim a distribuição do poder em favor dos sujeitos sociais tradicionalmente excluídos do seu exercício. A participação significa a criação de um espaço de socialização, de descentralização e de autonomização das decisões, cuja expressão no econômico e no social é a co-gestão, a autogestão e a cooperativização (CUNILL, 1991, p. 38). Nesse caso, a participação cidadina pode ser assumida como um meio de fortalecimento da sociedade civil, implicando inclusive a transferência a esta de funções ou decisões que haviam permanecido tradicionalmente em mãos do Estado ou da Administração Pública... Sob esta ótica da participação, que se caracteriza nas reivindicações do movimento social, os cidadãos, de forma organizada, autônoma e exteriormente às instituições do Estado, defendem seus interesses.

³ O mandato imperativo, além de estabelecer a substituição do representante pelos eleitores, obriga o representante a manter um vínculo constante com aqueles, sendo o intérprete de suas vontades.

No segundo tipo de abordagem, com a qual a perspectiva deste trabalho se identifica, a participação dos cidadãos não se refere ao autogoverno social. Concebida, também, como um meio de socialização da política, supõe gerar novos espaços e mecanismos institucionais de articulação Estado/sociedade. E fundamental, neste enfoque, o estabelecimento de condições de transparência, para que as decisões do Governo e da burocracia possam sofrer a pressão e a interferência das classes populares historicamente excluídas do processo decisório.

Assim como na perspectiva anterior, coloca-se a questão de como transformar o estatal em público, com vistas, segundo CUNNIL, (1991, p. 38) à solução da crise do modelo de governabilidade existente na América Latina. Trata-se, para a autora, de priorizar outro tipo de vinculação social, em que sejam evitadas a corporativização e a organização da sociedade de massas moderna. O objetivo é possibilitar, nessa vinculação, que as decisões do Governo e da burocracia sejam controladas por seus públicos respectivos.

Assim posto, importa agora exprimir, sob a ótica deste estudo, o que se concebe por participação. A participação⁴ consiste no ensejo, institucionalmente criado, de exercício da cidadania dos sujeitos coletivos, os quais, junto aos poderes executivo, legislativo ou judiciário, podem interferir em decisões que afetem ao corpo coletivo.

Conforme CASTELLS et al. Apud BORJA (1987, p. 54), a participação pode compreender formas ou níveis distintos, a saber: 1) informação aos cidadãos das decisões administrativas depois de estas terem sido tomadas; 2) consulta com vistas ao processo decisório; 3) gestão de serviços e presença nos órgãos descentralizados da administração; 4) presença das organizações dos cidadãos no processo decisório, com plenitude de poderes.

A REORGANIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

A partir de junho de 1989, a SME, inspirada nos princípios de descentralização, participação e autonomia, inicia a reorganização de sua estrutura político-administrativa, visando modernizá-la, tornando mais ágil e eficaz a prestação dos serviços e inserindo as classes populares no processo de discussão e de decisão sobre a política educacional.

No processo de reestruturação da SME, foi fundamental a nova configuração atribuída às suas dez divisões regionais - os Núcleos de Ação Educativa (NAEs). Antes da gestão petista, estas divisões tinham perfil acentualmente fiscalizador às unidades escolares, A nova feição atribuída aos NAEs progressivamente, definir em nível regional a política de educação, de

⁴ A participação, seguindo CASTELLS et al., constitui um mecanismo de mútuo reforço e complemento ao processo descentralizador. Objetiva maior eficácia da gestão pública, bem como o aperfeiçoamento democrático. Para esses autores, "A participação corresponde ao processo institucional de relação dos cidadãos com a administração fora do processo eleitoral propriamente dito..." (CASTELLS et al. Apud BORTJA, 1987, p. 56). Os autores insistem em explicitar que se trata aqui do caráter institucional da participação, diferenciando este processo das formas autônomas em que a participação ocorre e através da qual, organizadamente, os cidadãos defendem seus interesses de forma exterior ao Estado, o que se caracteriza na atuação dos denominados movimentos sociais urbanos.

acordo com as diretrizes da Secretaria Municipal de Educação. OS NAEs foram-se constituindo, outrossim, em unidades de apoio técnico-pedagógico às escolas.

A partir de 1991, acentuou-se o processo de descentralização das funções e atribuições, quando essas unidades descentralizadas foram transformadas em Unidades Orçamentárias. Esta medida de elevado alcance permitiu a descentralização da coordenação e orientação da Formação Permanente dos especialistas (diretores e coordenadores pedagógicos) e dos professores, passando-as do domínio da Diretoria de Orientação Técnica (DOT)⁵ para os NAES. A partir do ano em referência, quando os NAES dispuseram de dotação orçamentária própria, a sustentação pedagógica às escolas tornou-se acentuada e foi possível o acompanhamento e a avaliação dos projetos elaborados pelas próprias escolas. Destarte, ficou comprovado que o princípio de autonomia, norteando a proposta do Governo na Educação, se concretizou, no que diz respeito ao aspecto pedagógico. As escolas puderam não só tomar a iniciativa de elaborar projetos pertinentes às suas necessidades, como também chegaram a programar e coordenar o projeto de Formação Permanente de professores (1992), no que eram subsidiadas pelos NAES, quando isto se fazia necessário.

A descentralização de competências, atribuições e funções da área contábil, de pessoal, de currículo e de rede física na SME demandava a criação de uma estrutura de cargos e salários nas áreas técnicas e administrativas, o que não foi resolvido até o final do Governo, em que pese ter havido iniciativas neste sentido, junto à Câmara Municipal. Por outro lado, a lotação das divisões regionais na Educação (os NAEs) de acordo com a configuração que viessem a assumir, dependeria da aprovação do Projeto de Reforma Administrativa da Prefeitura, o qual não obteve aprovação no Legislativo.

Supõe-se que a complexidade inicial do processo de descentralização, somada à inexistência de um quadro especializado de cargos, seja responsável pela limitada transferência de recursos financeiros para os NAEs. Mantiveram-se, na Coordenadoria dos Núcleos de Ação Educativa (CONAE), possivelmente por essa razão, alguns serviços. As divisões regionais - transformadas, em 1991, em Unidades Orçamentárias - somente no último ano do Governo foram promovidas de contadores⁶, que exerciam suas funções em caráter provisório, sem estarem lotados com base na formação profissional que possuíam.

O gerenciamento de funcionários nas funções de contratação e movimentação foi descentralizado para os NAEs. Criaram-se programas informatizados para fazer face a estas e a outras atribuições. Entretanto, estes processos não chegaram a ser concluídos, considerando-se o curto prazo de quatro anos.

A SME conseguiu estabelecer, em sua reestruturação político-administrativa, canais formais e informais de participação popular, articulados, através das unidades territoriais regionais, à instância decisória central, também colegiada. Houve um elevado esforço, no

⁵ A DOT fazia parte da CONAE constituindo-se instância intermediária entre a Assessoria Técnica e de Planejamento (ATP) e os NAEs

⁶ Os contadores eram, em geral, professores deslocados de suas funções, dada a preocupação com a descentralização dos recursos financeiros.

sentido de concretizar o princípio da participação popular, conforme a preocupação comum dos dirigentes.

Neste sentido, comprovou-se a SME reorganizou-se, de sorte a viabilizar a partilha do poder político com as classes populares. Foram estabelecidos canais institucionalizados de participação (CRECES⁷ e Ces), como foram constituídos outros fóruns de participação: as Plenárias Populares regionais e Reuniões realizadas no próprio NAE ou em outra localidade, de acordo com a exigência de cada situação particular.

Um fator decisivo da participação popular em processo de democratização do Estado diz respeito á importância conferida á política de comunicação. Segundo (CANALS, 1987, p. 187), no momento de se estabelecerem as estratégias no intuito de desenvolver ou consolidar regimes democráticos, pode-se avaliar o efetivo compromisso com este regime através do tratamento que recebe a informação, que deve ser priorizada.

A despeito da escassez de recursos orçamentários e de pessoal, do cerco operado pelas elites ao Governo petista e da truculência da mídia, entre outros entraves, a SME preocupou-se com a montagem de um sistema de comunicação interno e externo. Contudo, o acesso do Governo aos meios de comunicação de massa foi reduzidíssimo.

Dessa forma, a difusão por meio da mídia da existência de canais onde a população poderia compartilhar das decisões ocorreu do mesmo modo, minimamente, não correspondendo ao desejo da direção da SME.

Afirma-se que os meios utilizados no interior das escolas e através destas, no intuito de propagar os Conselhos Escolares - campanhas, jornais, cartazes, cartilhas e folders - não atingiram os objetivos em proporção considerável. Isto porque encontrar aqueles que desconheciam a competência desses Conselhos para gerir a unidade escolar.

Por essa razão, e em que pese a preocupação da direção da SME em divulgar internamente e para a população os fóruns de participação, ratifica-se que o raio de ação dessa política foi restrito. O público externo conheceu em pequena proporção as suas chances de participação. No interior das escolas da rede de ensino, não eram claras, para muitos, a relevância e as atribuições dos fóruns participativos. A difusão das informações foi boicotada, nas escolas por todos aqueles que se opunham à proposta de Democratização da Gestão, em especial pelos diretores.

O PROCESSO DE ELABORAÇÃO E GESTÃO DA POLÍTICA EDUCACIONAL

As relações entre as escolas e o público usuário e/ou circunvizinho a estas, até o último ano do Governo, eram ainda caracterizadas pelo autoritarismo e elitismo que historicamente têm permeado as relações sociais no Brasil, Da parte da Administração, o esforço feito para que as escolas fossem permeáveis à população foi considerável.

Entretanto, as resistências ao acesso da população às escolas foram muito acentuadas, especialmente quando se tratava de participar na gestão, mesmo naquelas

⁷ Criou-se um CRECE por região administrativa.

unidades em que o diretor estava de acordo com a proposta político-pedagógica. No que diz respeito à gestão dos aspectos pedagógicos, a aversão à participação foi ainda maior. A grande maioria dos educadores a interpretava como uma ingerência indevida. Segundo eles, tal competência lhes pertencia por direito, já que eram habilitados para tal.

Os bloqueios à participação verificados nas escolas estendiam-se até mesmo à prestação de algum tipo de serviço pelos pais, desde que isso significasse paralelamente algum tipo de controle e de alteração nas rotinas escolares ou em alguma mudança mais substantiva. A presença dos pais no ambiente escolar funcionava como uma ameaça.

A expressiva maioria conservadora, que não se importava com a construção coletiva da escola pública democrático-popular e de qualidade (conforme o desejo da equipe dirigente) ou que a ela se opunha esperava ansiosa que o candidato petista às eleições de 1992 não se elegeesse. Assim, "as coisas ficariam no devido lugar" ou, como disseram outros professores, "deixa estar, no ano que vem vai entrar o Maluf e essa gentinha vai pro seu lugar". A expectativa era de que os diretores recuperassem o poder que estavam perdendo e os demais servidores permanecessem no seu comodismo, em serem molestados através da incômoda presença dos pais na escola.

Apesar da desigual correlação de forças, a população conquistava paulatinamente o espaço escolar, participando em maior ou menor grau do espaço de decisão. Significa dizer que o Conselho de Escola ocupava progressivamente o seu lugar de órgão gestor da unidade escolar, confirmando-se, assim, mais uma das preocupações que direcionaram as análises neste trabalho. Em 1992, comprovou-se a existência de discussões e decisões de questões relacionadas ao currículo escolar. A escola, deste antes, no seu nível e em conjunto com os usuários, decidia sobre aspectos relacionados à execução da política educacional e sobre questões mais diretamente relacionadas às suas rotinas: calendário, horário, disciplina, manutenção, etc.

O processo de democratização da escola e de sua administração, além de autoritarismo e elitismo já referidos, contou com outros condicionamentos negativos, entre os quais destacam-se; a questão da representatividade e o poder manipulatório de diretores, subsumido ao arraigado autoritarismo destes.

Quanto à representatividade, confirma-se que, no nível da rede de ensino, foi muito baixo o índice de articulação entre representantes e seus eleitores e, em particular, no que diz respeito aos pais. Logo, a representação dos usuários não tinha força e conseqüente autonomia para defender os seus interesses, promovendo a democratização cada vez maior das relações da escola com o conjunto de pais. Estas afirmações estão fundadas, inclusive, na prática de representação, concretamente orgânica, dos pais da Escola Pedro Américo. Através das organizações de interesses na favela onde moravam, estes pais não só formulavam com autonomia as suas prioridades, como obtinham, na escola significativos ganhos que os diferenciavam dos pais das duas outras escolas inventariadas.

O segundo condicionante, ou seja, a capacidade manipulatória de uma parte considerável dos diretores, que engendrava as decisões nos Conselhos de Escola,

provavelmente não ocorreria, caso se houvesse concretizado o tipo de representação proposto pelos dirigentes - a representação orgânica ou mandato imperativo, que estabelece a contínua articulação entre representantes/representado. Do mesmo modo, os boicotes às informações e às decisões, de parte sobretudo dos diretores, não teriam ocorrido na proporção em que foram verificados.

O conjunto de tais bloqueios foi responsável pela não implementação de decisões, prejudicando o avanço da Democratização da Gestão de vez que a legitimidade do Conselho, enquanto órgão gestor, não era reconhecida por muitos e, por isso, também, não tinha a visibilidade necessária no ambiente escolar.

Até 1991, na grande maioria das escolas da rede municipal de ensino, os planos eram elaborados pelas equipes técnicas sem o envolvimento dos Conselhos Escolares. Verificou-se que a participação popular na elaboração e acompanhamento do plano escolar se deu em pequena proporção, porquanto somente três NAEs conseguiram envolver 10% do conjunto das escolas de cada região.

Vale ressaltar que, no final do referido ano, foi aprovado provisoriamente o novo Regimento das escolas municipais, segundo o qual ao Conselho Escolar coube também a formulação desses Planos. No Regimento anterior, somente a aprovação, o acompanhamento e a avaliação dos mesmos eram de responsabilidade do Conselho.

Em 1992, a atuação dos Conselhos Escolares, em relação ao planejamento, tornou-se mais efetiva. Os usuários e demais segmentos foram instados à discussão de prioridades e à apreciação posterior desses Planos. Estes eram elaborados como expressão das diretrizes políticas, pois, a partir deles, constituíam-se os Planos Regionais e posteriormente o Plano anual da SME. Todavia, importa destacar que a participação do usuário no conjunto do sistema de ensino, principalmente quanto à formulação dos Planos, foi débil, e que os NAEs desenvolveram acentuado esforço no sentido de que tal prática viesse a realizar-se. Essas unidades regionais supervisionaram diretamente as escolas, estabelecendo a reorganização desses Planos quando com provada a não participação dos usuários.

As Plenárias Populares, bem como os CRECEs, foram também locais de discussão da temática pertinente à política educacional. Com isto, a direção na SME pretendia impulsionar a mobilização da população para intervir no planejamento, bem como na aprovação da proposta orçamentária, mediante pressão sobre o Legislativo.

A respeito da pressão aos poderes constituídos em favor da ampliação e melhoria da qualidade da escola pública, comprovou-se a organização pontual da população e o comparecimento ao Legislativo, inclusive nas discussões da proposta orçamentária. Assegura-se, ainda, na mesma direção, que as Plenárias Populares contribuíram para a articulação entre os movimentos sociais e as escolas municipais, dando origem ou impulsionando a construção, em algumas unidades regionais, de movimentos em defesa da educação.

As Plenárias e as Reuniões foram também espaços de manifestação de demandas populares. Cabia aos CRECEs a formulação, em parceria com os NAEs, dos Planos Regionais

de Educação, a partir dos Planos das Escolas, A interferência daquele Conselho, naquilo que tange ao planejamento regional, esboçou-se fundamentalmente em 1992. O quadro geral das necessidades regionais foi estabelecido a partir de discussões em assembleia do CRECE, Na ocasião, as unidades regionais explicitaram quais as disponibilidades orçamentárias, possibilitando às escolas redefinirem-se em termos de suas prioridades. O estabelecimento coletivo CRECE/NAE daquilo que era mais urgente regionalmente foi expresso por uma mãe, Presidente do CE da Escola Tenente Aviador, de quem se pôde inferir a anterior afirmação. Veja-se, em seguida, o que disse a interlocutora:

“... você vem representante de escola você sabe que está precisando de reforma, das luminárias, consertar o portão que dá acesso aos alunos e você está com uma parte do banheiro entupida, então você vai com suas prioridades de escola, só que você chega lá [no CRECE] você tem escola com muro caindo, esgoto minando dentro de sala de aula e cozinha impraticável. Então lá a gente determina qual a prioridade”.

Complementou as informações anteriores, outra protagonista e professora explicando minuciosamente a respeito da participação das escolas no planejamento regional. Segundo esta, em uma reunião do CRECE, solicitaram-lhes contribuição à execução dos projetos escolares.

Em prosseguimento à sua exposição, a referida professora expressou que, num segundo momento, os representantes das escolas, distribuídos em pequenos grupos, tiveram oportunidade de discutir. Supõe-se que, nessa ocasião, era feita a compatibilização das necessidades por microrregião. Após esse momento, segundo ela,

“...o NAE fez um mapa bem grande de todas as escolas com todas as prioridades. Então, nós... é para nós termos uma visão do que a nossa escola tinha e que eles tinham que atender uma outra escola que realmente não tinha quase nada. Então, dependendo da necessidade da escola daquela região, dentro do orçamento. Aí eles fizeram uma observação, o que eles podiam atender para nós trazermos para a escola e dentro daqui nós iríamos escolher o que é mais prioridade esse ano”.

Pode-se afirmar, assim, que o PT delineou a formulação da política de educação na cidade de São Paulo em parceria com as classes populares, muito embora a autonomia e a representatividade de quase todos os CRECEs tenham sido prejudicadas principalmente por determinações do processo histórico brasileiro.

Quanto à execução da política educacional, afirma-se que as decisões de maior alcance (Regimento Escolar, Estatuto do Magistério, eleição de diretores) foram tomadas mediante consulta às escolas, inclusive aos usuários, quando o assunto requeria.

Em suma, salienta-se que a proposta de Gestão Democrática da política educacional, executada pelo governo petista na cidade de São Paulo, no período de 1989-1992, constituiu-se, pode-se afirmar, um considerável avanço político, malgrado as limitações que lhe foram impostas pelas condições históricas da sociedade brasileira.

Summary; This paper synthesizes the reflection on Administration Democratization of the educational policy of Sao Paulo city petista government: 1989-1992, through decentralization and popular participation process. It infers the obtention of gradual access, by the population that uses the schooling net, to the decisions occurred in the Conselhos de Escola (CEs). And in the Conselhos de Representantes de Conselhos de Escola (CRECEs), established in a way intrinsic to the political and administrative reorganization of the Secretaria Municipal de Educação (SME). It concludes, likewise, that the Partido dos Trabalhadores (PT) has begun, especially in 1992, the definition of the educational policy in a co-administrative form, which has been rendered concrete with the popular classes interference in the formulation of the budget proposal of SME.

Key-words: democratization of management -school board.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

AVANCINE, Sergio Luís. Daqui ninguém nos tira: mães na gestão colegiada da escola pública, São Paulo; PUC, 1990. (mimeogr.).

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. A cidadania ativa; referendo, plebiscito e iniciativa popular. São Paulo: Atica, 1991.

BOBBIO, Norberto. O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BORJA, Jordi. A participação cidadina. Espaço & Debates, São Paulo, V. 7, n. 24, p. 14-25, 1988.

_____. Estado y Ciudad: descentralización política y participación. Barcelona: PPU, 1998.

_____. (Coord.). Manual de gestion municipal democratica. Barcelona: Instituto de Estudios de Administración Local, 1987,

CARDOSO, Franci Gomes. Organização das classes subalternas: um desafio para o serviço social. Sao Paulo: Cortez; São Luís: EDUFMA, 1995.

COUTINHO, Carlos Nelson. A democracia como valor universal São Paulo: Ciências Humanas, 1980.

_____. Gramsci. Porto Alegre; L & PM, 1981.

CUNILL, Nuria. Participación ciudadana. Caracas: CLAD, 1991.

DEMO, Pedro. Participação é conquista. São Paulo: Cortez, 1988.

FERNANDES, Florestan. Apontamento sobre a "Teoria do Autoritarismo". São Paulo: HUCITEC, 1979.

GRAMSCI, Antônio. *Maquiavel a Política e o Estado Moderno*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.

_____. *Concepção dialética da história*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1981.

GROSSI, Maria. *Situation y perspectivas de los gobiernos locales em Brasil*. In: DELGADO, D. Garcia, et al. *Descentralización y Democracia. Gobiernos locales em América Latina*. Barcelona: CLACSO/SUR/CEUMT, 1982.

GRUPPI, Luciano. *O conceito de hegemonia em GRAMSCI*. Rio de Janeiro: Graal, 1978.

JACOBI, Pedro. *Descentralização e Participação*. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo; Cortez, v. 14, n. 41, p. 22-38, abr. 1993.

_____. *Descentralização municipal e participação dos cidadãos: apontamentos para o debate*. *Lua Nova*, São Paulo, n. 20, p. 121-143, maio, 1990.

_____. *Política Educacional e Participação*. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, V. 7, n. 1, p. 118-127, jan./mar. 1993.

MASSOLO, Alejandra. *Em direção às bases: descentralização e município*. *Espaço & Debates*, São Paulo, v. 7, n. 24, p. 40-54, 1988.

MOISÉS, José Álvaro et al. *Gídade, povo e poder*. Rio de Janeiro; CEDEC/Paz e Terra, 1985.

PARO, Vítor Henrique. *Participação popular na gestão da escola pública*. São Paulo: FEUSP, 1991, v. 1 e 2 (mimeogr).

PITKIN, Hanna F. *O conceito de representação*. In: CARDOSO, Fernando H., MARTINS, Carlos E. *Política e Sociedade*, [s.l.]: Nacional, [19_], V. 2.

PORTELLI, Hugues. *Democracia representativa, democracia de base e movimento social*. *Revista de Cultura Política*, São Paulo: CEDEC/Paz e Terra, n. 3, p. 55-63, nov./jan. 1981.

POULANTZAS, Nicos. *O Estado, o poder, o socialismo*. Rio de Janeiro: Graal, 1985.

RAPOSO, Maria da Conceição Brenha. *A dimensão pedagógica dos movimentos sociais no campo*. Rio de Janeiro: PUC, 1991(mimeogr.).

REIS, Fabio Wanderley, O DONNEL, Guilherme. *A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*. São Paulo: Vértice, 1988.

SÃO PAULO. Secretaria Municipal de Educação. *Aos que fazem a educação conosco em São Paulo*. *Diário Oficial do Município de São Paulo*, São Paulo, v. 343, n. 21, 1 fev. 1989.

_____. *Avaliação do desempenho das atividades da Secretaria Municipal de Educação relativas à participação popular*. São Paulo, jul. 1990 (mimeogr).

_____. *Construindo a Educação Pública Popular*. São Paulo, out. 1990, caderno 22.

_____. Democracia participativa para a Secretaria Municipal de Educação é isto. São Paulo, maio. 1991 (mimeogr).

_____. Documento Preliminar de Avaliação das Metas. Avaliação semestral, jun, 1981 (mimeogr),

_____. Integração e Consolidação: que fazer? Documento base de avaliação semestral. São Paulo, jul. 1991 (mimeogr),

_____. Planejamento: instrumento de mobilização popular. São Paulo, ago., 1992.

_____. Regimento Comum das Escolas Municipais de São Paulo. São Paulo: ago, 1992.

_____. Relatório de Avaliação da SME. São Paulo, v, 1, dez. 1990 (mimeogr.).

SPOSITO, Marília Pontes, Redefinindo a Participação Popular na Escola. Cadernos do CEDI: participação popular e escola pública. São Paulo, n. 19j p. 61-67, jan. 1989.

WEBER, Max, Economia y sociedad: esbozo de sociologia comprensiva. México - Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica 1979.

WEFFPRT. Francisco. Qual democracia? São Paulo: Companhia das Letras, 1992.