

Volume

2

ISSN 0104-6551

Série Documental

RELATOS DE PESQUISA

2ª Edição

6

Ação Cultural e Educacional da Biblioteca  
no Âmbito da Escola de 1º Grau

7

Metodologia da Alfabetização de Adultos:  
um balanço da produção do conhecimento

8

O Visitante Inoportuno: o estudo da escola  
num grupo tribal

9

Do Discurso da Greve à Ação do Nepe:  
uma forma diferente de fazer/conceber  
a universidade

10

Efeitos da Simulação Computadorizada  
no Ensino da Atividade de Visita Domiciliar

11

A Prática Cotidiana dos Profissionais  
da Educação em Escolas Públicas: a difícil  
relação teoria-prática

12

Municipalização do Ensino: discurso oficial  
e condições concretas de implantação

13

Avaliação das Experiências de Educação  
de Jovens/Adultos de Santa Catarina

14

O Perfil Sociocultural de Alguns  
Trabalhadores do Ensino de 2º Grau  
Mediante seu Cotidiano

15

Descentralização, Política Municipal  
de Educação e Participação no Município  
de São Paulo

16

A Realidade da Preparação para o Trabalho  
na 2ª Região Escolar São Leopoldo (RS)

17

Qualidade de Ensino:  
velho tema, novo enfoque

INEP

188888888888  
388888888888

# Descentralização, Política Municipal de Educação e Participação no Município de São Paulo\*

Pedro Roberto Jacobi (Coordenador)

## PARTICIPAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO

A política educacional no município de São Paulo na gestão do Partido dos Trabalhadores (PT) tem se orientado por quatro diretrizes que configuram os parâmetros da ação ao longo do período 1989-1992:

- 1) a democratização do acesso;
- 2) a democratização da gestão;
- 3) uma nova qualidade de ensino;
- 4) o movimento de alfabetização de jovens e adultos.

Os três primeiros aspectos serão tema de reflexão neste texto, uma vez que integram aspectos que têm sido objeto de permanente debate, como é o caso da democratização da gestão e a potencialização dos espaços de participação.

A concepção de participação popular na administração do município de São Paulo desde 1989 é parte componente de uma estratégia de ampliação da sua base social e política, que fortalece uma forma de governar a cidade introduzindo novos atores – a população excluída e segregada da cidade – no processo de gestão.

A formulação dos principais pressupostos desta lógica de ação aponta para a concretização de um novo patamar de cidadania centrada na democratização do acesso à informação e no estímulo à criação de canais democráticos institucionais.

Prévio à reflexão em torno do tema da participação na gestão educacional no município

de São Paulo na gestão Luiza Erundina, abordaremos alguns aspectos gerais relativos à participação cidadina, enquanto elementos explicativos para o processo em curso.

Um primeiro aspecto a ser formulado é o de que os chamados à participação nem sempre encontram o eco esperado e a resposta ativa da população. Se bem a demanda participativa pelo menos em estado latente existe, o fato é que nem sempre o sistema político é capaz de estimular sua expressão.

A participação é parte de um instrumental político orientado para o desenvolvimento de uma política municipal que se propõe aproximar a administração dos cidadãos, criando, na medida do possível, os meios para uma interação mais intensa na complexa dinâmica que a caracteriza.

Freqüentemente tem sido confundida a noção de descentralização com a de participação, o que gera uma distorção conceitual. Os temas da descentralização do Estado e do fortalecimento e novo papel dos governos municipais vêm suscitando debates e pesquisas a partir da necessidade que se coloca de avaliar os resultados de experiências existentes em diversos países.

A perspectiva das políticas da descentralização aparece como um instrumento adequado para o uso e a redistribuição mais eficiente dos escassos recursos públicos e para reverter as tendências globalizantes dos projetos de planejamento. As interpretações mais correntes em torno da descentralização a justificam como a demanda e opção defendida para desbaratar as obstruções autoritárias e burocráticas do

\* Publicado originalmente na Série Documental/Relatos de Pesquisa, n. 15, março de 1994, como artigo-síntese, exigência do convênio de financiamento de pesquisa n. 52/91, firmado entre o Inep e a Universidade de São Paulo (USP), cuja conclusão se deu em novembro de 1992. O texto é o resultado de trabalho de pesquisa realizada entre 1990 e 1991, tendo como pressuposto de reflexão por parte dos entrevistados duas questões centrais: os alcances e limites da descentralização da política de educação e a dimensão participativa, com especial ênfase nos Conselhos de escola.

Estado, ampliando e diversificando os espaços para o exercício dos direitos e liberdades civis, a autonomia da gestão municipal, a participação, o controle e a autogestão cidadina no contexto da vida cotidiana.

Das formulações teórico-conceituais em torno da descentralização surgem elementos que trazem à tona a produção de formas específicas de relação entre a sociedade política e a sociedade civil, entre as instituições centrais e as administrações locais, determinando as condições, a natureza e as formas de exercício do poder local e do funcionamento de suas esferas político-administrativas.

Nesta dimensão político-administrativa, surge com mais visibilidade o componente de participação social e o impacto de transformações no plano territorial na vida cotidiana.

Onde quer que se promova a descentralização se invoca sua capacidade de gerar participação social. A propagação em direção às bases de poderes, competências, responsabilidades, recursos financeiros e técnicos abre espaço para a articulação mais direta e democrática entre a gestão pública das instituições do Estado e as práticas de participação e organização cidadina.

É importante ressaltar que quando se fala em participação se explicita uma potencial ruptura com a distância quase sempre existente entre o poder centralizado e as realidades sociais mutantes e heterogêneas que põem em evidência os limites dos mecanismos formais, verticais, corporativos e clientelistas, construídos para permitir a participação dos cidadãos nos assuntos públicos.

Esses limites foram mostrados e transgredidos pelos movimentos sociais e pelos novos atores políticos que desafiam a tutela e lutam pela reapropriação dos seus direitos, de suas identidades territoriais e culturais, de suas capacidades para intervir na construção de novas formas de representação, organização e cooperação, com o objetivo de solucionar os problemas e demandas e abrir canais para diversas potencialidades e iniciativas das coletividades locais.

Neste sentido, é importante reforçar os argumentos em torno do significado da participação e dos seus alcances e limites.

Quando se fala em participação dos cidadãos, deve-se enfatizar que se trata de uma forma de intervenção na vida pública, com uma motivação social concreta que se exerce de forma direta, e de um método de governo baseado num certo nível de institucionalização das relações Estado/Sociedade (Jacobi, 1990).

Num contexto de crise econômico-social como o que o Brasil enfrenta há vários anos e onde a extrema urgência do atendimento das demandas sociais se configuram numa multiplicidade de fenômenos urbanos pautados pela dinâmica de exclusão, a participação deve surgir num constante processo de interação entre Estado e cidadãos. O rol da administração é de se configurar enquanto um efetivo potencializador de ampliação das práticas comunitárias através do estabelecimento de um conjunto de mecanismos institucionais que reconheçam os direitos dos cidadãos.

A participação requer também que se estabeleça um conjunto de mecanismos institucionais e que se reconheçam alguns direitos realmente exercitáveis. Referimo-nos, no caso, ao conteúdo formal político-jurídico da participação.

É necessário, entretanto, que da sociedade civil surjam interlocutores coletivos grupos comunitários, movimentos sociais que tornem possível uma participação ativa e representativa sem que o Estado exija quaisquer tipos de dependência administrativa, rompendo, portanto, com os procedimentos autoritários, populistas ou clientelistas (Jacobi, 1990).

Os segmentos populares são os que mais necessitam da institucionalização da participação, na medida em que o direito se configura como o poder dos pobres e a possibilidade de benefícios para os que sofrem desigualdades.

A importância do desenvolvimento da participação direta reside principalmente na potencial incorporação de grupos sociais e de valores socioculturais diferentes dos que prevalecem nos organismos públicos. Entretanto, não se devem desconsiderar as contradições que

podem surgir no processo, seja quanto à formação de um duplo poder, seja quanto às interferências da administração, seja quanto ao controle de instâncias decisórias pelos grupos mais ativos e consolidados, em detrimento dos setores mais excluídos e que encontram nos mecanismos de participação direta uma primeira forma de reconhecimento dos seus interesses.

A participação configura a possibilidade de os cidadãos representarem um papel relevante no processo de dinamização da sociedade, assim como de exercício de um controle mais permanente e consistente da coisa pública pelos usuários, sustentado pelo acesso à informação sobre o funcionamento do governo da cidade.

Um dos maiores desafios é o de propor alternativas às práticas de gestão em que o peso da participação popular atue como referencial e fator de questionamento da recorrência dos vícios da administração pública relacionados com a questão dos recursos humanos. O que se observa é que a implementação de propostas de participação, com algumas exceções, tem esbarrado num somatório de entraves, entre os quais se destacam a falta de agilidade nas decisões, o pouco compromisso do corpo de funcionários e, principalmente, a ausência de critérios de representação e canais administrativos que garantam o suporte institucional à interação com os grupos mais organizados e com os movimentos populares (Jacobi, 1990).

## **A GESTÃO DA EDUCAÇÃO DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO (1989-1992)**

A disposição de incentivar a participação junto à administração da prefeitura do município de São Paulo desde janeiro de 1989 tem representado um grande desafio, em virtude da complexidade e diversidade que caracterizam este contexto sociopolítico.

Desde a chegada do PT à frente da administração municipal gerou-se um intenso conjunto de inquietações e expectativas em todos os estratos sociais, mas que se manifestou de forma mais intensa nos setores que respaldaram a eleição da prefeita Luiza Erundina como representante de uma proposta democrática e popular.

O marco de referência deste processo está dado pela enorme distância socioeconômica entre as classes sociais, o vazio de instituições sociais e políticas, os problemas de representação política e a necessidade de avanços não só no plano de democratização das relações sociais, mas principalmente na consolidação da cidadania social.

O grande desafio que se colocava desde o início da gestão era o de administrar uma cidade de mais de 10 milhões de habitantes tendo como objetivo a democratização da administração municipal, a ruptura com os velhos padrões de se fazer política e a inovação da dinâmica político-administrativa.

A concepção de participação popular na administração Luiza Erundina é parte componente de uma estratégia de ampliação de sua base social e política que visa a fortalecer uma forma de governar a cidade introduzindo novos atores, identificando-se com a população excluída e segregada da cidade no processo de gestão (Jacobi, 1991).

Neste contexto, a experiência da Secretaria Municipal de Educação se configura como um fértil espaço do desafio de inovar no processo de gestão.

A prefeitura dispõe de um terço do total de escolas públicas existentes na cidade para o atendimento do ensino fundamental. Também é responsável pelo atendimento de 96% das crianças em escola pública infantil no município.

A rede municipal conta, em 1992, com 676 escolas e um total de 710.348 alunos matriculados, com uma média de 34 alunos por classe. Isto representa com relação a 1988, quando havia 611.622 alunos matriculados, um acréscimo de mais de 16%.

Na cidade de São Paulo, estão fora da escola cerca de 350 mil crianças de 7 a 14 anos e aproximadamente 518 mil crianças de 4 a 6 anos.

O que se observa é que, apesar dos esforços desenvolvidos com um crescimento efetivo do número de matrículas entre 1989 e 1991, tem aumentado a diferença entre a

demanda real e o atendimento efetivo, tanto no ensino pré-escolar quanto no fundamental.

Cabem aqui algumas observações que contextualizam as dificuldades encontradas para se adequar a oferta à demanda.

Em primeiro lugar, recebeu-se uma herança perversa da administração Jânio Quadros em todos os setores, notadamente na área de educação. Ao iniciar-se a atual administração, constatou-se que 60% dos equipamentos se encontravam em condições de grande degradação e precaríssima manutenção, o que configura a existência de condições de funcionamento inadequadas ao trabalho pedagógico.

As transformações ocorrem principalmente pela expansão de vagas conseguida através de reformas e construções e do uso intensivo dos prédios. Mas mesmo estas iniciativas não têm sido suficientes para responder ao aumento da demanda por vagas na escola pública, resultante da pressão de setores que vêm vivenciando uma crescente perda do poder aquisitivo, em virtude da recessão econômica, e que até então colocavam seus filhos em escolas privadas.

Na cidade de São Paulo são atendidos 1.832.970 alunos na faixa etária de 7 a 19 anos, representando 86,9% da taxa de atendimento pelas três redes.

A rede municipal participa com 25,1% das crianças e jovens matriculados, enquanto a rede estadual atinge 57,3% do total.

Quanto à Educação Infantil, a taxa de atendimento das três redes é de 32,7%. Tem-se um total de 252.022 crianças matriculadas em escolas estaduais, municipais e particulares para uma população estimada de 771.003 crianças de 4 a 6 anos. A participação da rede municipal é de 21% dos matriculados.

A atual gestão tem obtido uma queda dos índices de evasão e reprovação. O índice de reprovação no primeiro grau, que em 1988 era de 22,55%, cai para 12,30% em 1991. Da mesma forma, o índice de evasão, que era de 6% em 1988, baixa para 5% em 1991.

Até janeiro de 1992, a Secretaria Municipal de Educação concluiu 150 reformas e 56

construções de prédios escolares. Este número é bastante reduzido diante das necessidades apontadas pelos Núcleos de Ação Educativas, que representam a dimensão descentralizada e territorializada de gestão. A estimativa é de que existe uma necessidade de mais 350 construções, 234 reformas e 33 ampliações.

A ampliação do atendimento à demanda pelo 1º grau, regular e supletivo, vem ocorrendo a partir da criação de novas vagas, o que está diretamente relacionado com a concretização de novas construções e ampliações e da utilização, na medida do possível, de espaços em prédios municipais ou da comunidade.

O uso intensivo dos prédios escolares tem sido um dos expedientes (enquanto medida emergencial) de atendimento à demanda, sendo que apenas um pequeno percentual das 676 escolas municipais não utilizam o 4º período. Ocorrem situações onde até mesmo Emeis, cujo mobiliário é inadequado para maiores, tem sido ocupado no noturno para classes de Educação de Adultos. Existem, entretanto, resistências em algumas regiões quanto à utilização do prédio das escolas à noite, alegando-se falta de segurança e de pessoal no curso noturno.

A melhora no nível de manutenção tem garantido a possibilidade de oferecer um número crescente de vagas e, além disso, têm sido desenvolvidas ações visando atenuar e prevenir as depredações dos prédios. As ações têm sido desenvolvidas estimulando a participação efetiva das comunidades das regiões mais afetadas no processo de reforma, projeto e execução das obras e o estímulo à utilização do período de reforma como um momento educativo, transformando os eventuais transtornos dessa época numa ação integradora.

A reorganização administrativa da Secretaria Municipal de Educação, a partir de 1989, tinha como pressuposto que a melhoria do ensino público municipal passava por mudanças na relação inter-escola e escola-população, notadamente pela democratização da gestão acompanhada por um estímulo à participação numa perspectiva de criar instâncias de decisões locais e regionais. Criam-se também conselhos e instituem-se fóruns que expressam as diferentes tendências da sociedade civil.

A reestruturação cria três colegiados de caráter deliberativo Central, Intermediário e Local, que correspondem aos níveis de decisão existentes na estrutura da Secretaria.

O Colegiado Central reúne os representantes do gabinete e os representantes do Colegiado Intermediário, que se compõe do representante da Coordenadoria dos Núcleos de Ação Educativa (Conae) e dos representantes dos Núcleos de Ação Educativa (NAEs), além de um membro da Assessoria Técnica de Planejamento (ATP), que pertence ao Gabinete.

A transformação das antigas Delegacias de Ensino em Núcleos de Ação Educativa (NAE) é um dos alicerces da proposta de descentralização desenvolvida pela Secretaria Municipal de Educação, com uma nova proposta pedagógica, permitindo uma relação mais direta com a sociedade civil.

As Delegacias de Ensino atuavam fundamentalmente como órgãos de fiscalização, enquanto os Núcleos de Ação Educativa são pautados numa concepção de ampliar o nível de autonomia das escolas a partir de uma dinâmica regionalizada. Os NAEs funcionam como unidades de apoio em cada uma das dez regiões, cumprindo basicamente duas funções: uma relacionada com as orientações vinculadas às práticas e aos conceitos pedagógicos; e outra relacionada com a dimensão vinculada com a democratização de acesso à informação das deliberações referentes ao universo educacional e comunitário a elas circunscrito. Mas, além disso, os NAEs também têm como função acompanhar, controlar e avaliar o desenvolvimento das atividades e do cotidiano da escola, numa concepção interativa. As transformações implantadas têm gerado repercussões diferenciadas, uma vez que certas questões, como é o caso da Supervisão, não estão suficientemente equacionadas.

O que representa a inovação dos NAEs é o fato de atuarem como unidades de apoio pedagógico numa perspectiva regionalizada e participativa representada pela existência dos Colegiados de Representantes de Conselho de Escola (Creces). Este canal de participação é proposto tendo como objetivo que a base, ou seja, os Conselhos de Escola, passe a desenvolver uma ação mais interativa e eficaz com os colegiados Intermediários e Central.

Em nível de unidade escolar, foi criado o Conselho de Escola, que reúne representantes dos pais, alunos e educadores em cada unidade escolar e representa, segundo os responsáveis pela gestão em nível municipal, a base da proposta de gestão democrática. O objetivo é a sua plena consolidação como órgãos deliberativos e o crescimento do seu poder de decisão sobre as questões estruturais e pedagógicas das escolas. Em 1991, quase todas as escolas da rede municipal de ensino já possuíam seus conselhos, eleitos no início do ano, representando um contingente de mais de 9 mil pessoas que se reúnem periodicamente nas escolas das dez NAEs do município para debater os problemas das suas escolas.

Tem-se, então, três níveis de decisão: o local, que corresponde à unidade escolar; o regional, que congrega os dez Núcleos de Ação Educativa, a Coordenadoria dos Núcleos (Conae) e a Diretoria de Orientação Técnica (este segundo nível estrutural de decisão constitui o Colegiado Intermediário); e o central, que reúne o Gabinete da Secretaria, a Assessoria Técnica e de Planejamento e a Coordenadoria dos Núcleos de Ação Educativa.

A cada um desses níveis estruturais corresponde um Conselho. Em nível de unidade escolar, o Conselho de Escola; em nível dos NAEs/Conae, os Creces; e em nível central, o Conselho Municipal de Educação, que, previsto no artigo 200 da Lei Orgânica Municipal, terá um caráter deliberativo.

A materialização desta política de democratização da gestão está consubstanciada em três princípios básicos (participação, descentralização e autonomia), e o desafio fundamental está sendo o de reorganizar a dinâmica de atuação do poder público, o que está explicitado na proposta de Reforma Administrativa e Descentralização, enviada pelo Executivo ao Legislativo em maio de 1991. Trata-se de uma nova organização da cidade, um processo de regionalização política da cidade baseado na territorialização do governo em subprefeituras, possibilitando aproximar o processo decisório da população e encurtar os circuitos de demanda, negociação e decisão por implantação das ações governamentais.

Dentro desta dinâmica de reorganização territorial/administrativa e decisória, a Secretaria Municipal de Educação cria, desde 1991, em cada NAE, uma unidade orçamentária. Através dessa medida de descentralização, leva-se para mais próximo das escolas parte da autonomia financeira. Os NAEs passam a receber verbas próprias, obtendo mais condições e recursos para implantar e desenvolver os projetos das escolas. O aumento da autonomia financeira das escolas representa a possibilidade de apropriação de uma quantia de recursos para agilizar a solução de pequenos problemas de manutenção dos prédios sem depender de instâncias burocráticas. Apesar dos avanços, a avaliação da Secretaria é de que ainda não se atingiu um nível satisfatório de socialização das informações, o que faz com que freqüentemente as verbas sejam geridas sem muita deliberação nos conselhos de escolas.

O que está por trás desta dinâmica é um redimensionamento das atribuições e uma nova concepção de planejamento visando ampliar a autonomia das escolas.

A democratização da gestão educacional, conforme já foi anteriormente enfatizado, está centrada na consolidação do papel aglutinador dos conselhos de escolas e dos conselhos regionais como unidades deliberativas e corresponsáveis pela definição das ações educativas e da política educacional no município. A partir do reconhecimento das necessidades dos conselhos de escolas são definidas as diretrizes de planejamento.

Existe uma definição prévia de algumas etapas que configuram a dinâmica de ação. Um primeiro momento é o reconhecimento e a consulta em torno das necessidades: discussão e deliberação sobre as prioridades que se traduzem em propostas orçamentárias e, a partir do Plano de Escola que cada Núcleo de Ação Educativa e cada Colegiado de Representantes de Conselho de Escola estruturam, definem um Plano Regional de Educação. Ao órgão Central e ao Conselho Municipal compete a definição do Plano Municipal que resultará da sistematização das propostas e formulações apresentadas nos Planos Regionais.

Assim, observa-se que, ao definir a unidade escolar como centro de um processo que desencadeia um conjunto de articulações e decisões colegiadas, a Secretaria Municipal de Educação estabelece um processo interativo entre dois pólos: num pólo as propostas definidas nos Conselhos de Escolas (CE) e priorizadas em fóruns entre as regiões, no outro as propostas dos NAEs em termos de diretrizes.

A concepção presente na proposta acata a lógica de ação de base para cima, reforçando os Conselhos de Escola como instâncias de organização coletiva da escola. Nestes Conselhos, através de seus representantes, toda a comunidade escolar tem garantida a possibilidade de tomar decisões relativas às prioridades político-educacionais e administrativas da escola no marco das diretrizes da Secretaria Municipal de Educação. Estas prioridades estão registradas nos Planos das escolas e compatibilizadas nos Colegiados de Representantes de Conselho de Escola (Creces), tendo como objetivo traduzir-se em prioridades orçamentárias dos Planos Regionais de Educação como auxiliares na construção da participação popular, formuladas nos documentos oficiais da Secretaria.

A proposta de planejamento também enfatiza que o Plano Regional deve ser visto como um instrumento de integração e articulação população/administração, no intuito de ampliar o nível de democratização do acesso a partir da possibilidade dos alunos, pais e comunidade na escolha das prioridades e dos critérios a serem priorizados, considerando-se tratar-se de recursos sempre escassos que precisam ser negociados entre as diversas regiões.

A concepção predominante é a de ver o papel da comunidade no processo não apenas como prestadora de serviços, mas como um interlocutor e gestor de políticas em função de interesses coletivamente colocados, reduzindo significativamente, às vezes, interesses fisiológicos e paternalistas freqüentemente implícitos em projetos participativos.

O Executivo, entretanto, está consciente de que os limites da participação e autonomia estão dados não só pela própria dinâmica da organização

social, mas pelos entraves que a legislação existente estabelece quanto às responsabilidades pelo gerenciamento dos equipamentos.

É importante ressaltar que a lógica desta proposta está assentada numa integração entre gestão democrática e política pedagógica, explicitada numa proposta de reorientação curricular e formação permanente dos professores, consubstanciadas na proposição de uma nova qualidade do ensino.

Além das três instâncias de deliberação existem os colegiados ampliados, que reúnem representantes de todos os níveis de decisão no intuito de referendar decisões relativas à política mais global da SME.

Existem dois tipos de fóruns de Participação Popular. Os fóruns formais possuem estatuto legal, reúnem-se periodicamente e sua representação é formalizada em nível institucional e tem caráter deliberativo. No caso dos conselhos de escola, tem havido muitos entraves para sua consolidação enquanto fóruns que contam com uma efetiva participação da população. As razões variam desde a sua apropriação por setores da população que usam estes conselhos para legitimar suas próprias decisões até uma real incapacidade de as escolas se organizarem. Considerando-se que no Brasil praticamente não existe uma tradição de organização política, o processo de dinamização de uma efetiva e inovadora proposta participativa não só é vagaroso como enfrenta diversos empecilhos e constrangimentos de caráter político-administrativo.

Os fóruns Informais de Participação Popular não têm estatuto legal e são espaços onde a população se organiza de forma assistemática para reivindicar atendimento escolar, melhores condições de ensino ou outras demandas. Estes fóruns vão desde plenárias populares até reuniões de pequenos grupos nos NAEs para resolver ou debater problemas que surgem entre as escolas e a comunidade, tais como as depredações de prédios escolares e as brigas entre quadrilhas, especialmente quando alguns de seus participantes são alunos e os confrontos, por vezes à mão armada, ocorrem na escola.

## A EXPERIÊNCIA PARTICIPATIVA PELA FALA DOS AGENTES

O ponto de partida da análise desenvolvida pela ótica do planejamento em nível central está marcado pela ênfase dada às ações de descentralização e ao fortalecimento dos conselhos de escolas. Entretanto, a questão que se coloca é a de como modificar substantivamente a lógica de gestão quando existem entraves, como a legislação de gestão da escola que funciona em separado do funcionamento normal da administração.

A política de descentralização implica não só o reconhecimento, mas a incorporação das decisões da comunidade escolar e educacional no processo decisório da política educacional.

O grande desafio que se colocava era de que forma incorporar, objetivamente, ao processo decisório que define a política educacional as unidades escolares consideradas, enquanto comunidades educacionais, por envolverem conselhos de escolas e a representação dos movimentos organizados.

A alternativa adotada foi a de incorporar a dimensão do planejamento e a sua articulação com a organização de um sistema de deliberação por colegiados. O desafio que estava em questão era o de romper com as relações de poder existentes, valorizar e resgatar a noção de escola como equipamento social, acomodar a demanda e estimular mecanismos de co-responsabilização da população na dinâmica da gestão.

A definição das quatro diretrizes representa uma opção do Executivo pela incorporação dos usuários na definição dos objetivos a partir de alguns momentos significativos do calendário anual, como é o caso da elaboração do plano escolar, a organização do calendário anual, as avaliações. As propostas das escolas são encaminhadas aos NAEs e orçadas pelo Planejamento. Posteriormente, as propostas voltam às escolas reunidas em microrregiões, que escolhem temas prioritários. Toda esta dinâmica está inscrita dentro de uma lógica de incorporar, no plano anual da SME, as informações e propostas advindas de todas as unidades orçamentárias para serem consolidadas.

Na composição do Orçamento Programa, o resultado do trabalho desenvolvido nas escolas pelos conselhos de escola que apresentam propostas a partir da situação local é incorporado às propostas de outras instância. No início do 2º semestre de cada ano ocorre a devolução às escolas do custo das propostas itemizadas, o que possibilita a definição de uma nova etapa consubstanciada na escolha de prioridades pelo Conselho, criando condições para uma maior interferência dos pais na gestão da escola. Isto permite que a população comece a questionar as condições da escola, já que tem acesso a informações relativas, por exemplo, ao custo aluno por escola, o que lhe permite avaliar mais profundamente a relação qualidade x quantidade. Neste sentido, entra em pauta a percepção pelos membros da comunidade da importância de um conhecimento sobre as condições nas quais se desenvolvem as atitudes escolares. No caso da demanda, que diz respeito à locação dos alunos nos espaços físicos existentes, com a definição do número de alunos por classe, organização dos turnos e períodos de utilização dos espaços existentes, a relação qualidade x quantidade se evidencia com maior ênfase.

Com relação à expansão do atendimento da demanda, existe uma dinâmica de organização da comunidade que não dispõe de escolas para que selecione e priorize as áreas. Isto tem gerado situações em que se desenvolvem entre as regiões critérios de solidariedade na escolha das prioridades.

As principais barreiras ocorrem dentro da comunidade dos educadores, notadamente no que se refere às dificuldades de aceitar a inovação proposta pela gestão quanto à interação escola/comunidade. Se bem que muitas comunidades demonstram pouca disposição em participar da vida da escola, muitas escolas, por sua vez, mostram pouca disponibilidade de facilitar ou incentivar tal participação. Em virtude do crescimento da violência, as escolas sempre se tornam alvo de depredação. Entretanto, tem havido uma redução do nível de depredação em virtude de um crescimento da fiscalização pela população, o que representa um resultado positivo da política implantada.

Com relação ao envolvimento do NAE com a comunidade educacional, os resultados são

bastante diferenciados, sendo que em muitos NAEs ainda se observa uma prática mais verticalizada no processo decisório.

A concepção de planejamento em vigor é a de um instrumento que lida com a mobilização popular e no qual se incorporam vários princípios, como a descentralização, a participação e a possibilidade de interferir no processo em curso. A noção de planejamento não vem como um fenômeno externo, mas interno, propondo também que a escola, dentro da globalidade do sistema, resgate o conjunto das funções sociais que deve cumprir.

A função dos NAEs está sendo permanentemente referida, na medida em que as unidades de apoio técnico-pedagógico às escolas, numa perspectiva inovadora, estão permanentemente sujeitas a indagações, críticas que permitam o aprimoramento da sua função de acompanhamento, controle e avaliação do desenvolvimento das atividades do cotidiano da escola. Além disso, os NAEs estão começando a se estruturar como unidades orçamentárias, mas, devido à falta de estrutura adequada, o processo se vê muito prejudicado. Assim, existe uma necessidade premente de constituição de uma estrutura existência de contadores e técnicos em contabilidade que possibilite aos NAEs assumirem a licitação de reformas, construções e aquisição de materiais, o que lhes garantiria a consolidação da sua autonomia como unidades orçamentárias, agilizando seus projetos e melhorando as condições de funcionamento das escolas.

A função do NAE é de implantar a Política Pedagógica da Secretaria Municipal de Educação nas suas quatro prioridades e criar todas as condições para a operacionalização das metas mediante a dinamização dos conselhos e Creces, as instâncias locais de deliberação.

Outras ações da atual gestão têm sido a valorização das condições de trabalho dos educadores, no que diz respeito à política salarial, melhoria das condições de trabalho e estímulo ao desenvolvimento de atividades em locais de difícil acesso, mediante pagamento adicional. Em relação ao período 1986-1988 ocorre uma elevação dos recursos destinados ao custo de pessoal da ordem de 40%.

Os entrevistados mostram a importância do Conselho de Escolas como órgão gerenciador da escola, ressaltando a sua competência na definição de objetivos e ações relacionadas com as escolhas de livre provimento nas escolas. As equipes que coordenam o NAE em nível local têm um relacionamento direto com os conselhos de escola, os Creces, os Grêmios Livres, acompanhando reuniões, organizando atividades e os trabalhos junto aos pais, visando estimular a sua participação.

Deve-se ressaltar, entretanto, que as condições de funcionamento entre três regiões são bastante diferenciadas, e em todas se reconhece as dificuldades com relação aos Creces, que, no entender dos entrevistados, não possuem um funcionamento autônomo, encontrando-se ainda num estado incipiente, sendo a sua repercussão bastante restrita.

## **AVALIAÇÃO DA EXPERIÊNCIA E PRINCIPAIS DIFICULDADES**

Observa-se uma mudança qualitativa da gestão, notadamente quanto à participação e ao fato de o processo decisório ser mais democrático. É permanente a referência negativa e crítica ao perfil da gestão anterior, que não estimulou nenhum tipo de vivência de participação, além de não existirem os conselhos de escola. Em diversos NAEs, uma parcela significativa dos diretores reage à instalação dos conselhos de escola, o mesmo ocorrendo com parte dos professores, que não concordam com o caráter deliberativo do Conselho.

Com relação às principais dificuldades, os entrevistados enfatizam o fato de a rede ser conservadora e hierarquizada. Segundo um representante, “lidamos com a resistência dos diretores e professores em assumir que a escola não é propriedade sua e sim da comunidade, não se convencem também que não possuem todo o saber...”

Outro representante assim se expressa:

- A maioria dos diretores ainda é conservadora, achando que as decisões devem ser tomadas por quem dirige, que ele é a pessoa mais

credenciada para dirigir. Em alguns casos, chegam a manipular os conselhos de escola para que aprovelem suas propostas, que, às vezes, contrariam a legislação vigente. O diretor sempre achou a escola um prolongamento do seu quintal, por isso suas atitudes não deveriam ser contestadas pela população. Quando o diretor manipula o Conselho, o NAE interfere convocando a comunidade escolar para uma reunião na qual a pauta discutida é a postura não democrática de algumas pessoas...

Observa-se que, independentemente da região da cidade, as resistências, embora matizadas, são decorrentes do *ethos* autoritário que ainda permeia a sociedade, notadamente naqueles setores que mais diretamente se relacionam com os usuários. Entretanto, não se deve desconsiderar também que existe ainda uma despreocupação, ou mais precisamente, uma crença muito restrita nas instâncias que possibilitam um acréscimo do nível de representatividade, por parte da comunidade. Assim sendo, a instância NAE, um órgão técnico-político, se configura como agente estimulador e indutor de uma nova atitude e compromisso do Executivo enquanto propulsor de uma proposta de democratização na ação educacional junto à população, notadamente dos setores mais carentes.

Apesar das dificuldades advindas da inexperiência de organização e participação, a relação vem se estreitando, e a instância Creces vem sendo crescentemente legitimada, sendo que os avanços superam em muito as dificuldades. Os NAEs que atendem a uma população muito mais desmobilizada e desmotivada para a participação e integração ao projeto da SME configuram, geralmente, a falta de autonomia e dinamismo dos Creces.

Já nos NAEs mais mobilizados a experiência do Crece se configura como uma mudança não só em termos quantitativos, mas qualitativos, e num processo onde se observa um potencial amadurecimento político da comunidade que participa, apesar das dificuldades de transporte, horários e distância.

Com relação às dificuldades, estas se observam principalmente em nível organizacional. Frequentemente, não há tempo para o

representante do Crece reunir-se com seus pares, e, assim, acaba expressando nas reuniões a sua opinião pessoal. Outra dificuldade explicitada está relacionada com a implantação de uma visão regional, que é o objetivo da constituição dos Creces. Observa-se que as pessoas ainda priorizam as questões específicas de cada escola, tendo bastante dificuldade em perceber os problemas em termos regionalizados e inter-relacionados.

Nos NAEs onde existe uma base social mobilizada e organizada, os movimentos populares participam da discussão, da construção de escolas por mutirão e do debate em torno do projeto pedagógico.

participação do movimento popular se dá ou junto ao Conselho de Escola ou à instância aglutinadora em nível regional o Crece. Os movimentos participam de discussões problemáticas nos conselhos de escola, como é o caso da sua utilização nos fins de semana. No caso de impasse, o NAE busca resolvê-los, principalmente quando a legislação não é cumprida. Nestes certos casos, os representantes do NAE vão até o movimento popular para discutir propostas em defesa dos grupos populares, visando garantir a co-responsabilidade das decisões.

No caso dos NAEs situados numa região com importante experiência reivindicativa, existe um ativismo relevante do movimento popular que encaminha propostas ao Conselho de Escola. Este tem voz, mas não vota e participa da discussão de caráter administrativo, pedagógico e técnico em nível da unidade escolar. O principal tipo de demanda é por vagas, notadamente na faixa de 4 a 6 anos, de informações sobre retenção de alunos e sobre localização de escolas e sugestões sobre as condições físicas das escolas. Estas demandas, entretanto, são feitas geralmente em nível individual.

Em nível coletivo, as demandas são por construção de escolas, concessão de prédio escolar, reformas de escolas, abertura de turno, implantação de determinados projetos nas escolas e reclamação da qualidade de ensino.

Nos locais onde a população é mais organizada e disponha de Conselho de Escola, Movimentos de Mulheres, Sociedade de Amigos

de Bairro, Comissão de Moradores, o NAE solicita ao movimento que eleja um grupo de pessoas para, em conjunto com ele, encaminhar e defender a proposta relativa a outras instâncias decisórias.

Existe uma unanimidade em afirmar que o padrão de ensino da escola municipal tem melhorado, principalmente porque o projeto pedagógico é coletivo. Existe um envolvimento maior da escola como um todo, uma maior participação no plano, o que se reflete na qualidade do ensino.

Observa-se que ocorre um investimento maior na capacitação do professor através dos grupos de formação, oficinas e cursos que têm como princípio a dinâmica ação-reflexão-ação, que leva a uma construção coletiva do conhecimento e a uma postura mais crítica.

O resultado é que as relações com a clientela da escola se tornam mais responsáveis, na medida “em que existe um compromisso mútuo com a mudança”, conforme um dos representantes entrevistados.

Além disso, verifica-se que o trabalho dos diferentes profissionais se realiza num outro patamar, uma vez que os profissionais têm que se preparar melhor e receber orientação e formação para se aprimorar na função em que exerce expediente – recursos humanos, banco de dados, recursos financeiros, supervisão, equipe pedagógica, etc. Assim, por exemplo, “o pessoal que lida com recursos financeiros discute com as escolas as prioridades para o mês, não se limitando a distribuir as verbas, e essas prioridades são discutidas no Conselho de Escola”. Este depoimento permite concluir um amplo campo de possibilidades de melhoria na qualidade de trabalho como decorrência das mudanças qualitativas que estão sendo implantadas pela gestão que se iniciou em 1989, baseada no pressuposto de democratização da gestão e ampliação e incorporação da população numa dinâmica extremamente complexa e contraditória de participação desvinculada de práticas, sejam paternalistas sejam clientelistas.

O Conselho de Escola estava instituído no Regimento desde a gestão Mário Covas, entretanto a gestão Jânio Quadros não garantiu a sua instalação.

Quando se iniciou a gestão Luiza Erundina, com o professor Paulo Freire à frente da Secretaria de Educação do Município, resgatou-se o Regimento da gestão Covas. Em 1989 foram implantados os conselhos em todas as escolas, através de uma campanha estimulando a participação e o debate com todos os setores da comunidade escolar. A implantação é muito diferenciada, principalmente naquelas comunidades onde não existe uma população mobilizada e naquelas onde ocorre um debate bastante intenso e uma pressão pela modificação da dinâmica da gestão existente e a implantação de uma gestão democrática, com a efetiva intervenção do Conselho.

As equipes responsáveis pelos NAEs têm se esforçado em estimular uma prática mais abrangente dos conselhos, tentando ampliar o nível de motivação e a possibilidade de os pais colocarem suas idéias automaticamente. Apenas os grupos mais organizados, que são poucos, participam mais ativamente, e as possibilidades de manipulação dos outros segmentos são grandes.

Observam-se diferenças importantes entre os NAEs, sendo que as regiões com mais experiência mobilizatória obtêm melhores resultados de participação e integração da comunidade na proposta participativa.

## **RESULTADOS DA IMPLANTAÇÃO DOS CONSELHOS**

O grande problema é o da representatividade, e os resultados quanto à participação são bastante diferenciados. A comunidade participa mais nos debates sobre Plano Escolar e calendário da escola, e tem havido uma maior motivação no debate do Orçamento/Programa. A participação está muito vinculada a uma noção de utilidade/objetividade daquilo que é discutido e proposto. Mas também é um fator diferenciador da atual gestão, na medida em que, segundo a participação popular, garante as outras metas das Secretarias Municipal de Educação.

Provavelmente, um dos aspectos mais estimulantes da prática dos conselhos é a possibilidade aberta onde o estímulo ou desestímulo dos diretores joga um rol fundamental de um melhor conhecimento, por parte da comunidade, dos limites na definição das propostas e

necessidades encaminhadas para incorporar no conjunto de demandas da região. Cria-se uma dinâmica de interações onde as escolas traçam o Orçamento/Programa junto com o CE, após um trabalho de orientação feito pelos especialistas das escolas. Após o mapeamento feito pelo NAE das propostas enviadas pelas escolas, este material é devolvido às escolas com vista a uma discussão com o CE. Nesta instância são verificadas as incoerências e a inviabilidade do que foi proposto, e a proposta é refeita e enviada à SME, que a retorna à escola para reavaliação. Neste processo de interação e realimentação, a comunidade torna-se ciente de que suas demandas não podem ser atendidas com o orçamento de que se dispõe e que a solução é a definição de prioridades tanto pelo movimento popular como pelo CE. As escolas então definem suas prioridades, as quais, após sistematizadas pela equipe do NAE, são levadas à plenária regional o Crece. A conclusão do processo já demonstra *per se* o esforço empreendido pela comunidade. Segundo alguns entrevistados, avalia-se que existe uma possibilidade, entretanto ainda não existe uma participação efetiva, sendo que a falta de representatividade é vista como um dos entraves na medida “em que os membros do CE e do Crece não discutem com seus pares antes das reuniões. Existe uma reclamação de pais, funcionários e professores sobre a falta de paridade. A forma de institucionalizar, pelo menos enquanto ação do NAE, é garantir que as decisões constem em ata...”

Apesar de todas as dificuldades apontadas, ocorre, em decorrência da existência dos CEs, ocorre um questionamento da qualidade do ensino e do projeto pedagógico, e, quando são observadas irregularidades, estas são levadas ao conhecimento do NAE. O que é considerado como um avanço é a possibilidade de estabelecer um diálogo entre todos os segmentos da escola, mesmo explicitando-se divergências e conflito de interesses.

As resistências estão principalmente centradas no preconceito e questionamento não só do diretor, mas freqüentemente dos membros da equipe técnica e dos professores, sobre o caráter deliberativo do Conselho, sobre a descentralização do poder. Existe uma resistência em dividir o poder, e cria-se todo tipo de entraves para que os pais e alunos tenham

acesso às informações sobre reuniões. Na maioria dos CEs, o diretor ainda exerce uma forte influência, o que diminui a possibilidade de ser esta uma instância com autonomia, conforme a proposta da SME.

Por outro lado, os especialistas da rede escolar não têm uma cultura de participação e temem a participação popular. O NAE enquanto instância técnico-político tem um caráter indutivo que freqüentemente entra em conflito com a dinâmica organizacional da rede.

A proposta da SME é vista pelo professor como uma invasão de espaço, e, certamente, os pais, apesar das dificuldades, avançaram mais do que os professores na assimilação da proposta. Uma frase de um representante permite verificar o alcance da proposta: “Acho difícil reverter esse processo de participação da população dos pais. Depois dessa administração, não sei se essa cidade vai ser a mesma...”

## **ALGUMAS CONCLUSÕES**

As propostas de gestão da educação pela administração Luiza Erundina têm como referência a sua democratização, através da descentralização administrativa.

A estrutura administrativa da Secretaria Municipal de Educação foi modificada a partir de uma proposta de democratização do acesso e da gestão.

Desde o início da gestão, existe uma preocupação com a incorporação dos setores sociais organizados nas diversas instâncias nas quais se desdobra a estrutura participativa. O que está em jogo é o protagonismo, principalmente o dos setores populares, entretanto não se trata de um processo simples.

Se bem que se implante no nível local uma estrutura participativa, existem grandes dificuldades em institucionalizar a proposta. Isto se configura no fato de que, apesar da orientação e do suporte do nível central para a implantação e consolidação dos colegiados, nos diversos níveis, os NAEs têm mostrado resultados bastante diferenciados quanto ao nível de participação. Um outro aspecto que pode depreender-se desta

análise é que, freqüentemente, o baixo nível de institucionalização está vinculado com as resistências corporativas à implementação de práticas participativas, onde vêm à tona questões como o controle, a fiscalização e a deliberação por parte da comunidade.

A iniciativa de abrir canais de participação abre espaço para uma problematização relevante da relação Estado/Sociedade. Em primeiro lugar, traz à tona a necessidade de a comunidade, através das suas formas de organização e representação, enfrentar a sua relação com as propostas de participação implantadas pela administração, dentro da sua concepção de democratização da gestão e de inovação da gestão da coisa pública. Em segundo lugar, não se deve desconsiderar as contradições que podem surgir no processo, seja quanto à formação de um duplo poder, seja quanto a interferências da administração, seja quanto ao controle de instâncias decisórias pelos grupos mais ativos e consolidados.

Os resultados heterogêneos no conjunto da cidade refletem as dificuldades de se modificar uma cultura burocrática e centralizadora que coloca entraves à democratização dos serviços e aos mecanismos de fiscalização e controle social à gestão da coisa pública.

A dinamização das instâncias colegiadas como os conselhos de escola e os Creces representam a possibilidade de estimular formas de cooperação com setores organizados e não organizados da cidadania, onde não se percam de vista alguns temas essenciais à democratização da gestão. Estes temas se centram na possibilidade de reforçar:

- 1) a capacidade de crítica e de intervenção dos setores populares através de um processo pedagógico e informativo de base relacional e
- 2) a capacidade de multiplicação e aproveitamento de potencial dos cidadãos no processo decisório dentro de uma lógica não cooptativa.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

JACOBI, P. Descentralização municipal e participação dos cidadãos: apontamentos para o debate. *Lua Nova*, São Paulo, n. 20, 1990.

JACOBI, P. Políticas públicas e alternativas de inovação da gestão municipal: o complexo caso da cidade de São Paulo. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 5, n. 2, abr./jun. 1991.

SÃO PAULO. Secretaria Municipal de Educação. *Construindo a educação pública e popular*. São Paulo, 1990-1992.