

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

t FACULDADE DE EDUCAÇÃO

DEMOCRACIA, POLÍTICA E
ADMINISTRAÇÃO EDUCACIONAL
A PROPOSTA MONTORO (1978-1984)

LEDA APARECIDA PEDROSO *et*

Bc/9104637

1991

Este exemplar corresponde à redação
final da Dissertação defendida por Leda
Aparecida Pedroso e aprovada pela
Comissão Julgadora em 26/4/91

Data: 26/4/91

Assinatura: 

Dissertação apresentada como exigência parcial para obtenção do TÍTULO DE MESTRE EM EDUCAÇÃO na Área de Concentração: Administração e Supervisão Escolar à Comissão Julgadora Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas sob a orientação da Prof^{ma}. Dr^{ma}. Raquel Pereira Chainho Gandini. *t*

Comissão Julgadora

Jordi -

Dulce C A Whitaker

[Signature]

Agradecimentos

Quando chegou o momento de resgatar a trajetória deste trabalho, iniciado em 1986, deparei-me com uma situação bastante difícil. Não se tratava mais de lembrar de autores que pudessem, através de suas análises, aprofundar as feitas aqui. Tratava-se de lembrar dos atores que comigo contracenaram, tornando possível esta "peça". O medo de esquecer uma ajuda, um apoio, um questionamento foi grande. Mas foi preciso começar. E, para isso, nada melhor do que a redundância: começar do início, quando o tema desta pesquisa foi definido junto com o Prof. José Vaidergorn, da Faculdade de Ciências e Letras da UNESP/ARARAQUARA. Em uma empreitada que só amigo faz ele me acompanhou, sugeriu e corrigiu todo o tempo.

Ao colocar o tema no papel (eram apenas duas páginas manuscritas), foi essencial o encontro com a Prof.^a Dr.^a Raquel Pereira Chainho Gandini, da Faculdade de Educação da UNICAMP. Também por amizade ela ajudou-me desde a elaboração do projeto, acompanhando-me sempre, através de segura e exigente orientação que se oficializou após meu exame de qualificação. Sem a sua ajuda não teria conseguido aprofundar as questões aqui abordadas, desvelando, como ela diz, o submerso do iceberg e não apenas o aparente. Isto é, buscar os porquês, as razões, os motivos que nem sempre estão à vista mas nos meandros da história deste e de outros países.

Em busca de material, encontrei-me com o Prof. Dr. Moacir Gadotti, então na Faculdade de Educação da UNICAMP. Além das inúmeras fontes primárias a mim cedidas, ele acompanhou-me como orientador até o exame de qualificação. Suas concepções sobre a relação entre a política (partidária, inclusive) e a educação, mostraram-me a importância de se estudar suas mútuas implicações no locus em que acontecem, ou seja, nos projetos e práticas empreendidas pelas chamadas "políticas públicas governamentais".

No exame de qualificação, contei com a leitura atenta, crítica e sugestiva dos Profs. Drs. Dulce C. Whitaker, Maria da Glória Gohn e James P. Maher. A partir daí desenvolvi certas questões, buscando na sociologia, na política, na história e na filosofia política o aprofundamento teórico necessário.

Depois, as entrevistas. Em cada uma delas, novas informações iam reconstituindo o período estudado, completando o "quebra-cabeça". Provocativas, reticentes, "políticas", magoadas, frustradas, o tom dado aos depoimentos revelavam não só o ponto de vista dos entrevistados mas também os sentimentos aflorados frente às lembranças daquele período. Isso ajudou-me a derrubar, mais uma vez o mito da "objetividade". Na complexa passagem da teoria à prática os entrevistados deixaram sua marca e seu depoimento: Cleiton de Oliveira, Guiomar Namó de Mello, João Cardoso Palma Filho, José Mário Pires Azanha, Moacir Gadotti, Paulo de Tarso Santos, Paulo Renato Costa Souza e Wagner Gonçalves

Rossi. Em especial, o ex-governador André Franco Montoro cuja atuação política deu ensejo a esta pesquisa.

Lembro aqui, a inspiração e o exemplo do Prof. Dr. Casemiro dos Reis Filho, tão importantes em minha formação. Ele, que no início, também foi protagonista da história aqui contada.

Durante todo esse tempo em que entreguei inúmeros relatórios e elaborei diversas versões desta pesquisa, recebi a ajuda "oculta" no trabalho de datilografia, revisão, transcrição das entrevistas, digitação e xerox de: Nádia Cesar da Silveira, Ricardo Cesar da Silveira, Helena Pedroso, Sandra Helena Tellaroli Fossa, Luís Fernando Coletti, Carlota J. C. M. R. Boto, James Reginaldo Ribeiro da Motta, Claudia Heller e Jesus Aranda. No trabalho doméstico, a dedicação de Vaneide Santos, criou condições para o desenvolvimento deste.

Nos trâmites da Secretaria de Pós-Graduação da FE-UNICAMP, Nadir Aparecida Gomes Camacho ajudou-me desde 1986. Sua gentileza, disponibilidade e pessoalidade quebraram a rigidez das exigências burocráticas.

A chefia democrática da Prof^ª. Maria Aparecida Lima Grande, junto ao Departamento de Ciências da Educação da Faculdade de Ciências e Letras - UNESP/Araraquara, no qual trabalho, proporcionou-me condições de estudo e pesquisa. Seu interesse pessoal deu-me grande incentivo. Não esqueço, também a ajuda solidária dos colegas de Departamento, Profs. Drs. Carlos F. Vanni, Heudo Borghi, Joyce M. A. P. Silva, Rosa Fátima de Souza e Vera Tereza V. Gonçalves.

Lembro agora dos amigos: Angela, Danton, Claudia, Mané, que neste tempo todo deram "provas" de sua amizade, ora suportando minhas ansiedades, ora respeitando minha reclusão.

E ainda, de meu pai Paulo e de meus filhos - Volney, Mônica, Nádia e Ricardo - que como os filhos de todos que se dedicam a este tipo de trabalho, tiveram que conviver com minha falta de atenção e companhia, principalmente neste último ano.

O que diferencia o apoio, a ajuda, e o carinho do Paulo - companheiro de todas as horas - é que eles foram dados sem condições.

A todos agradeço muito, esperando poder, quem sabe, um dia retribuir.

À minha mãe

RESUMO

Esta pesquisa situa-se no âmbito das relações entre a política e a administração educacional no Brasil, e em especial, no Estado de São Paulo. Em 1982, após um período de descompressão política, elegeram-se vários governadores "de oposição"; entre eles, Franco Montoro em São Paulo. Seu programa de governo, bem como sua gestão, pautar-se-iam pela chamada Proposta Montoro cujas diretrizes gerais - participação e descentralização - eram vistas como as formas através das quais o Estado de São Paulo contribuiria para a democratização do país.

No caso da educação, tal Proposta não se consolidou como prática administrativa. O escopo desta pesquisa é mostrar os obstáculos encontrados e suas razões mais profundas nas tentativas de implementação do plano original. A partir de entrevistas com os participantes e da utilização de fontes primárias inéditas sobre o período de 1978 a 1984, bem como de referenciais políticos, sociológicos, filosóficos e históricos, chegou-se à estreita relação entre tais óbices e a tradicional política brasileira. Esta fortemente marcada por características patrimoniais, procura impedir a efetivação de práticas participativas autônomas em relação ao Estado. Tais práticas quando propostas pelos governos terminam se realizando através da "cooptação". No caso estudado, isto interrompeu as primeiras tentativas de ampliar a participação dos professores, prevalecendo as resistências frente àquele tipo de democratização pretendida.

INDICE

INTRODUÇÃO	1
I - A PROPOSTA MONTORO: ANTECEDENTES HISTÓRICOS	13
1. Alguns aspectos conjunturais da política, da sociedade e da economia no período de 1964 a 1980	13
2. O MDB como Partido de Oposição	19
2.1 Programas do MDB: 1966 e 1972	24
2.2 Franco Montoro no MDB	28
2.2.1 Franco Montoro e o Partido Democrata Cristão (PDC) - 1961	31
3. O PMDB como sucessor do MDB - 1981	35
4. Síntese Analítica	44
II - CONCEPÇÕES DOUTRINARIAS PRESENTES NA PROPOSTA MONTORO	50
1. Introdução	50
2. Alguns aspectos da doutrina liberal relevantes à análise da Proposta Montoro	54
2.1 Síntese analítica	61
3. Influência da Doutrina Social da Igreja na Proposta Montoro	68
3.1 Influência da Doutrina Social da Igreja no modelo de "democracia participativa" proposto por Montoro	72
3.2 Alguns princípios da Doutrina Social da Igreja relevantes à análise da Proposta Montoro	77
3.3 Síntese Analítica	96
4. Traços de caráter populista presentes na Proposta Montoro	102
4.1 Algumas considerações sobre o fenômeno populista	109
4.2 Síntese Analítica	112
5. Análise e Síntese dos Elementos Doutrinários Presentes na Proposta Montoro	119

III - A EDUCAÇÃO E A PROPOSTA MONTORO	135
1. Antecedentes Históricos	135
2. Democratização da Educação	142
3. Participação na administração educacional	166
4. Descentralização da administração educacional	178
5. Síntese analítica	184
5.1 O "Desenvolvimento de Comunidade" no Brasil	192
5.2 Educação e Comunidade nas Propostas Educacionais	208
IV - DEBATES QUE ANTECEDERAM A POSSE DO PROF. PAULO DE TARSO SANTOS NA SECRETARIA DE EDUCAÇÃO	219
1. Concepções Políticas do Prof. Paulo de Tarso Santos	239
V - A PARTICIPAÇÃO NA GESTÃO DO PROF. PAULO DE TARSO SANTOS	247
1. O Ciclo Básico	253
2. O Documento 01/83-SE	260
3. O Fórum de Educação do Estado de São Paulo	294
4. O "Movimento de Abril": crise, demissão e substituição do Prof. Paulo de Tarso Santos ...	314
VI - A DESCENTRALIZAÇÃO NA GESTÃO DO PROF. PAULO DE TARSO SANTOS	343
1. A municipalização do ensino	345
2. A merenda escolar	353
3. As construções escolares	358
4. Alguns debates sobre a descentralização	364
CONCLUSÃO	378
BIBLIOGRAFIA DE REFERÊNCIA	421

"Não acreditem que as coisas estejam diante dos seus olhos (...). É querendo chegar depressa demais às coisas, é desprezando as palavras sem inventariar o seu sentido, que corremos o risco de cometer alguns enganos desagradáveis"

Gérard Lebrun

INTRODUÇÃO

Democracia, participação e descentralização. Conceitos, slogans, palavras-de-ordem, práticas políticas, esperança, ilusão? Eram as perguntas iniciais deste trabalho. Elas haviam se imposto quando procurei entender as novas propostas que chegavam na escola em que eu trabalhava.

Eu me perguntava: porque tanta resistência se não era isso que queríamos, nós, professores, que tanto reclamávamos das imposições, controles e pressões exercidos sobre nossa prática docente e nossa atuação política? Não era isso que agora, em 1983, o próprio governo nos propunha, vindo de encontro às nossas aspirações, nos conclamando a participar, a abrir as escolas à "comunidade", a inovar? Porque então, nós naquela escola, não ousávamos e, ao contrário, resistíamos? Seria somente acomodação, ou seria também medo, principalmente de nos desiludirmos mais uma vez? O motivo estaria somente ali, nas relações particulares estabelecidas internamente? Parecia-me muito simples que assim fosse.

Comecei a investigar as questões burocráticas presentes na estrutura organizacional da educação e do ensino. Isto porque a análise de problemas situados no âmbito da Administração Educacional requer, entre outras considerações, reconhecimento de que tanto a administração quanto a educação não são fenômenos isolados do contexto social, estando relacionadas aos aspectos históricos, políticos, econômicos

e culturais da sociedade. Há que se evidenciar, entretanto, o fenômeno burocrático que, envolvendo os mais variados setores da vida social vem transformando a sociedade moderna em uma sociedade burocratizada. A burocracia estruturada hierarquicamente se fortalece através da divisão social do trabalho e se constitui em instrumento de controle que possibilita ao Estado uma ingerência crescente nas instituições sociais.

A educação, enquanto fenômeno social, assume também uma burocratização crescente, principalmente enquanto educação institucionalizada que se viabiliza através da escola. Esta, por sua vez, tende a reproduzir em si mesma a organização social na qual está inserida, reforçando a cultura dominante e contribuindo para manter as diferenças sociais.

Através da administração, considerada como canal de comunicação institucional, a escola se liga aos órgãos governamentais por ela responsável. Neste sentido, a administração tende a se constituir em instrumento de reforço e de controle da burocracia estatal. Para tanto, utiliza-se de meios que acarretam submissão, perda de identidade, imposição de valores etc., presentes na hierarquia organizacional que define as relações de poder.

Nas instituições públicas educacionais, a camada de funcionários burocráticos, principalmente os chamados "especialistas", enquanto "grupo pensante", pago pelo Estado, separada do conjunto dos educadores que no trabalho

diário desenvolve a educação, corre o risco de monopolizar o conhecimento. Impondo de cima para baixo as concepções, diretrizes, normas e procedimentos, considera primeiro as necessidades do sistema e depois as do trabalho e as das pessoas nele envolvidas.

Programas, currículos, métodos e objetivos são tidos como modelos a serem seguidos, pois o "aparato administrativo" encarrega-se de passar a idéia de que tudo isso é feito por pessoas especializadas, tecnicamente preparadas, e portanto conhecedoras irrefutáveis da educação. Além disso, nos moldes dos princípios da administração geral e/ou empresarial, currículos e programas revestem-se de caráter legal que legitimam sua implantação e a controlam através de práticas impostas pelos administradores: planos, relatórios, diários de classe, boletins de frequência, avaliações.

Essas práticas, entendidas pelos professores como necessárias e naturais, são aceitas e justificadas principalmente através de processos identificadores e de submissão à instituição que existe dentro da escola como organização burocrática. A identidade pessoal com a instituição concretiza-se através da crença de que a educação é uma atividade que conduz à auto-realização e se constitui em grande valor social, representando um grande serviço à nação ao formar o "homem de amanhã".

Essa concepção tende a manter as relações institucionais de poder, contribuindo para sua manutenção e reproduzindo as desigualdades existentes na sociedade. O processo

de dominação que se desenvolve nas organizações, presente também na educação, principalmente na escola pública, faz com que os professores, e através deles, as camadas menos privilegiadas assumam como seus os valores e ideais da elite dominante.

Esse tipo de relação é gerenciado pelos administradores educacionais. Embora a administração seja vulgarmente definida como mediatizadora entre o Estado e os professores e alunos, na prática ela assume uma ligação de mão única do primeiro para os segundos.

Ao fazer a separação entre conceber e executar, a administração educacional contribui para que os professores também separem as exigências burocráticas institucionais de sua atuação no cotidiano. Isto induz à aparente incapacidade de pensar a educação, passando apenas a executá-la, não tendo muitas vezes claros os objetivos últimos para os quais direcionam sua prática. Justificada pela idéia de que é impossível todos pensarem e decidirem tudo, e também pelas diferenças de competência e saber, a administração educacional assume um caráter aparentemente técnico, constituindo-se em um "corpo" isolado, burocratizado e portanto hierarquicamente organizado que mascara as relações de poder existentes na educação.

Uma das razões dessa polêmica, porém, são as nem sempre visíveis relações políticas existentes nas instituições educacionais. Nas instâncias mais altas do sistema educacional essas relações acarretam conflitos pelas dispu-

tas de poder. O partido político que está no governo interfere diretamente nas nomeações de cargos e no exercício das funções burocráticas, fazendo valer seus interesses, mormente fisiológicos e clientelísticos.

A partir destas constatações, generalizadas entre os educadores contemporâneos da educação no Brasil, percebi que o poder burocrático-institucional não poderia ser o único responsável pelos obstáculos que se impunham ao que (ao menos aparentemente) todos almejavam: a democratização da educação, em consonância à democratização do país. Aliás, buscando justamente alcançar esse objetivo é que os educadores vêm procurando redefinir o papel social da educação e encontrar caminhos que levem à democratização do sistema educacional brasileiro. Passadas as fases de "otimismo pedagógico"* e de "pessimismo paralizante"** que marcaram a educação brasileira, os educadores começaram a se articular por volta de 1978, através de reuniões, simpósios e congressos.

As lutas institucionais pela democratização do país tiveram, durante a campanha eleitoral aos governos estaduais, em 1982, um momento de intensificação e esperança. Em São Paulo, o candidato a governador pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro, André Franco Montoro, divulgava seu programa de governo que havia sido apresentado a este partido como a "Proposta Montoro".

* Expressão utilizada por Jorge Nagle referindo-se às concepções dos escolanovistas. Cf. Nagle (1974).

** Refiro-me aqui às formulações chamadas crítico-reprodutivistas, derivadas, por exemplo, de L. Althusser e N. Poulantzas, desenvolvidas por Bourdier, Passeron, Baudelot, Establet, analisadas e veiculadas no Brasil por, entre outros autores, Luiz Antônio Cunha e Bárbara Freitag.

Uma vez que a Proposta Montoro continha uma concepção particular de democracia para o país e para a educação, iniciei por ela a busca de explicações para minhas indagações iniciais. As diretrizes gerais desta Proposta - democracia, participação e descentralização - traduziram-se na área educacional na intenção deste candidato em "recuperar a dignidade da escola pública". Pela imprensa ele afirmava que através da "descentralização do ensino" e da "participação no processo decisório", pretendia impor uma "dinâmica irreversível no processo de democratização".

Para alcançar tal intento, mudanças eram anunciadas. Entre elas constavam: descentralização e desburocratização da Secretaria de Educação; elaboração de convênios entre o Estado e os Municípios, visando a municipalização do ensino, das construções escolares e da merenda escolar; "revalorização do professor", através de uma nova política salarial; adequação dos currículos às "reais condições de aprendizagem dos alunos"; fim das práticas políticas fisiológicas e clientelistas.

Essas mudanças não seriam "impostas de cima para baixo", mas feitas com a participação dos professores e da "comunidade" no processo decisório.

Frente a estas propostas/promessas e tendo passado um ano e dois meses de governo quando da demissão do primeiro Secretário da Educação, o Prof. Paulo de Tarso Santos, minhas indagações iniciais se delinearão mais claramente. A partir daí pude definir melhor a questão a ser investigada:

porque a participação dos professores e da "comunidade", nos moldes definidos pela Proposta Montoro, não se consolidou na Educação como prática administrativa, apesar de ter ocorrido em alguns momentos e episódios, onde foram criadas possibilidades para tanto?

Ao abordar tal questão, optei por fazer uma análise político-institucional, abrangendo aspectos teóricos relacionados principalmente às características autoritárias e centralizadoras tradicionais na política brasileira. Procurei evidenciar também as dificuldades de ordem político-partidária e burocráticas que se impuseram àqueles que tentaram criar condições de efetivação de práticas administrativas participativas na Secretaria de Educação.

Para tanto, estabeleci o já citado ano de 1978 como ponto inicial desta pesquisa por considerar o I Seminário de Educação Brasileira, realizado de 20 a 22 de novembro, em Campinas, um marco importante na retomada dos debates na Educação. Era o momento da chamada "distensão política" pelo regime vigente desde 1964. De 1978 a 1982, ano da eleição de Franco Montoro ao governo do Estado de São Paulo, vários grupos de educadores reuniram-se para elaborar propostas educacionais com o objetivo de vê-las implantadas nesse governo que, em última instância, unia-se à luta pela redemocratização do País. O corte feito em 1984, embora a gestão Montoro tenha terminado somente em março de 1987, se deve à saída do Prof. Paulo de Tarso Santos da Secretaria da

Educação, interrompendo a execução das propostas que vinham sendo gestadas desde 1978.

Além destes cortes pontuais, saliento ainda que as concepções presentes nas propostas educacionais aqui analisadas foram complementadas e algumas vezes comparadas às concepções dos coordenadores dos grupos que as elaboraram, através da confrontação de seus depoimentos obtidos em entrevistas. Dessa mesma forma, foram contatados os principais responsáveis por sua implantação. Para tanto, o que se enfatiza aqui é a ótica dos professores universitários ligados a partidos bem como dos políticos envolvidos com os negócios da educação, frente à democratização pretendida, em dois momentos diferentes: antes e após a eleição. Em outras palavras, suas concepções como proponentes (reivindicadores) de mudanças políticas e institucionais e, posteriormente, uma vez no governo, como implementadores dessas mudanças.

Foram entrevistados:

André Franco Montoro - Senador pelo Estado de São Paulo (1970 a 1983); Governador do Estado de São Paulo, eleito pelo PMDB (1983 a 1987); Advogado.

Cleiton de Oliveira - Dirigente Municipal de Educação em Santa Bárbara do Oeste; Participante das Comissões de Educação; Membro da UNDIME (União dos Dirigentes Municipais de Educação), Professor da Universidade Estadual de Campinas e da Universidade metodista de Piracicaba.

7

Guiomar Namo de Mello - Coordenadora da Comissão de Educação do PMDB (1982 a 1983); Secretária Municipal de Educação de São Paulo na gestão Mário Covas; Deputada Estadual eleita pelo PMDB (1986 a 1990); Professora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo e Pesquisadora da Fundação Carlos Chagas.

João Cardoso Palma Filho - Coordenador da CENP; Diretor da Divisão Regional de Ensino de Osasco; Vice-Presidente do Conselho Estadual de Educação.

José Mario Pires Azanha - Chefe de gabinete do Secretário de Educação Paulo de Tarso Santos (1983); Professor da Universidade de São Paulo.

Moacir Gadotti - Coordenador da Comissão de Educação - supra-partidária - (1980 a 1981); Coordenador do Fórum de Educação do Estado de São Paulo (1983 a 1984); Professor da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo e da Universidade Estadual de Campinas.

Paulo de Tarso Santos - Participante da Comissão de Educação - supra-partidária - (1980 a 1981); Secretário de Educação do Estado de São Paulo na gestão Montoro (1983 a 1984); Advogado.

Paulo Renato Costa Souza - Secretário de Educação do Estado de São Paulo na gestão Montoro (1984 a 1986); Professor e Reitor da Universidade de Campinas.

Wagner Gonçalves Rossi - Coordenador da Comissão de Educação do PMDB (1982); Deputado Estadual eleito pelo

PMDB (1983 a 1990); Deputado Federal eleito pelo PMDB (1990).

A necessidade de situar historicamente a Proposta Montoro levou-me a abordar alguns aspectos conjunturais da política, da sociedade e da economia no período de 1964 a 1980, bem como a caracterizar, grosso modo, o MDB e o PMDB como "partidos de oposição" ao regime imposto ao país em 1964. Além disso, foi preciso apresentar as diretrizes gerais do Partido Democrata Cristão, em 1961, para que se pudesse entender algumas concepções de Franco Montoro, cujas origens políticas aí se encontram.

As concepções doutrinárias presentes na Proposta Montoro, com especial relevo aos princípios da Doutrina Social da Igreja, foi o assunto do segundo capítulo, pois aí se encontram seus fundamentos filosófico-doutrinários. Foram também considerados neste capítulo alguns aspectos da doutrina liberal relevantes à Proposta Montoro, bem como alguns traços de caráter populista lá presentes.

No terceiro capítulo foram analisadas cinco propostas educacionais elaboradas durante aos anos de 1980 a 1982, pelas chamadas Comissões de Educação. Nesta análise foram destacadas as três principais diretrizes da Proposta Montoro - democratização, participação e descentralização - procurando mostrar seus desdobramentos antes e após a eleição.

Os debates que antecederam a posse do Prof. Paulo de Tarso Santos na Secretaria de Educação foram constam do

quarto capítulo. Aí foram também evidenciadas algumas de suas concepções e origens político-partidárias, para que se pudesse entender o desenrolar dos acontecimentos enquanto esteve no cargo.

A participação durante a gestão do Prof. Paulo de Tarso Santos foi analisada no quinto capítulo, onde se tratou das práticas participativas aí ensaiadas. Destacou-se especialmente o Ciclo Básico, o Documento 01/83-SE, o Fórum de Educação do Estado de São Paulo e o "movimento de abril" que culminou na demissão e substituição deste Secretário.

No capítulo sexto foram tratadas algumas medidas descentralizadoras. Entre elas, a municipalização do ensino, a merenda escolar e as construções escolares. A abordagem procurou destacar os óbices político-partidários e burocráticos com os quais as medidas participativas e descentralizadoras se depararam.

Na conclusão procurei aprofundar o embate de idéias que esteve presente no decorrer de toda pesquisa, valendo-me de autores que tratam em profundidade questões relativas à democracia, à política, aos partidos políticos e à burocracia. Essa incursão teórica, entretanto, apesar de evidenciar aspectos inerentes explicativos das questões abordadas, colocaram-me diante de novas indagações, desta vez mais profundas, relativas às necessidades e anseios dos indivíduos e grupos sociais. No âmago das relações políticas e institucionais aqui tratadas encontram-se as relações de poder que definem dialeticamente, em última instância, a

predominância do desejo de liberdade e a necessidade de segurança em cada situação histórica.

Capítulo I - A Proposta Montoro: antecedentes históricos

1. Alguns aspectos conjunturais da política, da sociedade e da economia no período de 1964 a 1980¹.

Após quase quinze anos de regime autoritário, depois de ter passado grosso modo por um período de euforia política (imediatamente após 1964), de resistência ao regime (parlamentar, estudantil, operária e de luta armada) principalmente por volta de 1968, e de adesão à propaganda do "milagre econômico" (1968-1974), através do qual o governo tentava justificar a repressão e a violência institucionalizadas, setores da sociedade brasileira começaram a se organizar com o intuito de mudar algumas das relações sociais, políticas e econômicas vigentes até então. As vozes de oposição ao regime, dada a "apatia" e "despolitização em massa" que ocorrem no país, passam a ser emitidas "tímida e surdamente" e "começam por suscitar nas fábricas, nos escritórios, nas escolas, atitudes de descrença e protesto"². As articulações e alianças desses grupos, visando a democratização do país, foram tomando vulto à medida em que o regime mantinha seu controle direto sobre a sociedade, principalmente com o maior acesso às informações, devido ao declínio

1. As breves considerações que serão feitas sobre a sociedade brasileira, no período de 1964-1980, tem como objetivo contextualizar a origem das propostas educacionais analisadas no Capítulo III. Baseei-me em alguns autores relevantes que principalmente, à época, fizeram estudos analíticos, expondo suas concepções e fazendo previsões e propostas à "democracia brasileira".

2. Cf. Cardoso (1975), p. 233.

ensura. Ao mesmo tempo, os movimentos sociais e institucionais³, e as greves operárias⁴ entram em cena, reivindicando melhoria de vida e o fim do arrocho salarial que o "modelo político brasileiro" havia imposto ao país⁵. Uma frente de oposição ao regime foi-se consolidando desde 1978, através das lutas contra o AI-5 e a favor da volta do Estado de Direito, do habeas corpus, da anistia aos presos políticos e exilados e das eleições diretas para governadores dos estados.

A democratização do regime político brasileiro era o objetivo que se impunha naquele momento, quando o modelo imposto em 1964 mostrava sua traição aos ideais democráticos desde então prometidos⁶. A conquista da democracia, nas palavras de Weffort, tornou-se desde 1964 o leitmotiv da política brasileira. Embora entendida através de diferentes concepções e desejada por diferentes motivos, constava dos programas dos partidos, das declarações de políticos, das crônicas jornalísticas. A sociedade, embora reprimida pelas cassações, prisões, cassações de mandatos parlamentares e torturas, sob o império do medo e desconfiando da "distensão" proclamada pelo presidente Geisel, mobilizava-se contra o regime, através da Igreja, da OAB (Ordem dos Advogados do

3. Como, por exemplo, o Movimento do Custo de Vida, iniciado em 1973 a partir de clubes de mães da periferia de São Paulo e transformado, em novembro de 1979, em Movimento contra a Carestia, de caráter nacional; o Manifesto da CNBB em 1977; o Movimento Feminino pela Anistia; e as manifestações estudantis em 77 e 78.

4. Principalmente as greves ocorridas a partir de 1978, com um ápice no movimento 1979, e um refluxo aparente até 1982, quando recrudescem mostrando uma organização mais consistente. Este movimento atinge tanto o setor urbano quanto dos trabalhadores rurais.

5. Cf. Cardoso (1973).

6. Cf. Weffort (1984), pp. 70-73.

Brasil), dos jornais alternativos, dos movimentos sociais. A decepção com o governo e com os anos de terror em nome da democracia, uniu em um grande movimento, liberais⁷ do regime, liberais opositores que estavam no MDB (Movimento Democrático Brasileiro), comunistas, socialistas, sindicalistas e setores empresariais, todos contra o arbítrio autoritário do regime⁸.

Todavia, é preciso ressaltar, segundo Weffort, que a iniciativa da "transição democrática" foi tomada pelos líderes do regime que absorveram algumas bandeiras liberais, de caráter institucional, levantadas pela oposição⁹.

Por seu lado, os liberais possuíam uma "precedência histórica" sobre as esquerdas, cujos líderes haviam sido mortos, ou encontravam-se nas prisões, no exílio ou no ostracismo. A força maior do movimento pela democratização do país pertencia, pois, aos liberais, apesar dos movimentos populares e operários. No movimento pela democratização, segundo Weffort, "os comandantes militares do regime tomaram a dianteira das oposições e condicionaram a entrada dos liberais tomaram a dianteira nas oposições e condicionaram a entrada dos setores populares em particular do movimento operário"¹⁰.

O controle do processo de democratização pelo regime foi apontado também pelo próprio PCB que, em manifesto

⁷ Como ficará mais claro adiante, os liberais brasileiros, embora invoquem permanentemente os princípios clássicos dessa teoria como norte de suas políticas, nem sempre correspondem em suas práticas à tais princípios.

⁸ Cf. Weffort (1984), p. 97.

⁹ *Ibidem*, p. 73.

¹⁰ *Ibidem* p. 98.

de junho de 1982, afirmava: "através de seu projeto de auto-reforma, o regime conserva a iniciativa no campo político, reagindo a seu isolamento e às suas contradições internas. Com o poderio acumulado por anos seguidos de autoritarismo, ele vem se mostrando capaz de controlar, em parte, o processo democratizante e de tornar mais difícil a ação oposicionista"¹¹.

Uma vez mais, como parece ser característica das transformações políticas e econômicas no Brasil, a "transição democrática", ora iniciada, vinha "pelo alto", através de uma reacomodação das facções dominantes¹²: dos militares, porque pretendiam determinar as condições políticas da transição mantendo seu poder; dos liberais, porque, de um lado, temiam uma "convulsão social" e queriam prevenir os riscos de uma "ruptura do tecido social"¹³, e, de outro lado, porque não desejavam a continuidade das práticas autoritárias e repressivas do regime¹⁴; e dos representantes do capital nacional, porque sofriam as consequências da "lógica vertical, autoritária e excludente do desenvolvimento capitalista internacionalizado"¹⁵.

11. Cf. "Pela Vitória Democrática nas Eleições de Novembro/1982 - Manifesto da Comissão Executiva do Coletivo Estadual de Dirigentes Comunistas de São Paulo (PCB), publicado em junho/82 in Capistrano Filho e Citadini (1982), p. 80.

12. A "transição pelo alto", aparentemente tradicional na política brasileira, guarda sua inspiração na "via prussiana". Cf., por exemplo, Faoro (1976); Fernandes (1985); Coutinho (1980).
Weyfert (1984), p. 14.

13. Souza (1980) in Chauí et alii (1980), pp. 106-112, onde o autor aponta as razões ideológicas, econômicas e políticas que levaram às divergências entre liberais do regime, impulsionando alguns líderes civis e militares, que haviam sido marginalizados no processo de luta interna da facção dirigente no poder, a um projeto de legitimação liberal do Estado.

15. Idem, p. 107.

As esquerdas, organizadas clandestinamente ou conglomeradas no MDB (Movimento Democrático Brasileiro), embora se unissem às lutas pela democracia, possuíam diferentes maneiras de encará-la, seja como aponta Herbert de Souza, pela dificuldade dos marxistas em se encontrarem com sua tradição democrática, estabelecendo suas diferenças com a ideologia liberal¹⁶, seja pela concepção de democracia puramente "instrumental" ou "tática", segundo a qual a "democracia política - embora útil à luta das massas populares para sua organização e em defesa dos seus interesses econômico-corporativos - não seria, em última instância e por sua própria natureza, senão uma nova forma de dominação da burguesia, ou mais concretamente, no caso brasileiro, dos monopólios nacionais e internacionais¹⁷. Esta concepção levava à contraditória proposta de "democracia por via autoritária" e "golpista" de revolução, herdadas do conservadorismo brasileiro. Weffort considera que a esquerda brasileira (com algumas exceções), ao tentar encaminhar a luta para o socialismo por esta via, cai na armadilha conservadora. Para êle, essa visão de democracia como instrumento seria fruto da tradição liberal conservadora que impõe sua hegemonia até mesmo aos inimigos que, ao lutar contra ela, utilizam-se das mesmas armas¹⁸.

Contra a concepção instrumental de democracia, Nelson Coutinho propôs, à época, uma concepção de de-

16. *Idem*, p. 100.

17. Cf. Coutinho (1980), p. 21.

18. Cf. Weffort (1984), pp. 32-47.

mocracia como valor universal, uma condição para a consolidar e aprofundar a sociedade socialista¹⁹. Esta concepção de democracia, entretanto, gerou críticas de alguns "marxistas-leninistas", como atesta o próprio Coutinho. Sua proposta, naquela circunstância, era a união dos opositoristas na "luta pela conquista e consolidação de um regime de liberdades político-formais" que pusesse "definitivamente termo ao regime de exceção que, malgrado a fase de transição em que estamos vivendo, ainda domina em nosso país"²⁰.

O que se pode depreender das análises desses autores é que os liberais, em consonância com seus princípios, defendiam o "Estado de Direito", com o governo submetido às leis constitucionais, o sistema parlamentar representativo com a alternância dos partidos no poder e a liberdade de expressão. Eram contra a violência e os "desvios autoritários" do regime, mas a ele não se opunham. Ao contrário, reivindicavam sua legitimidade "revolucionária", apresentando-se como intérpretes de seus ideais não realizados²¹. Os setores de esquerda que pretendiam chegar ao socialismo através das conquistas democráticas, entendidas como "valor universal", sem força política para impor seus ideais, aliaram-se a esses liberais. Esperavam, com isso, ultrapassar, posteriormente, a democracia puramente liberal, através da participação política das "massas populares", invertendo a tendência "liberal" da política brasileira²².

19. Coutinho (1980), p. 25.

20. *Ibid.*, p. 19.

21. Cf. Souza (1980), p. 106.

22. Cf. Coutinho (1980), pp. 36-37.

Os políticos que se alinhavam nas correntes de oposição integraram-se, pois, ao MDB, caracterizando-o mais como uma frente política do que propriamente como um partido.

2. O MDB como Partido de Oposição

A nova fase de organização partidária, após 1966, iniciou-se com o realinhamento dos políticos sob as siglas gremiais da ARENA (Aliança Renovadora Nacional) e do MDB (Movimento Democrático Brasileiro) que, a rigor, nem poderiam ser chamados de partidos. Fernando Henrique Cardoso, que ouviu testemunhos de deputados e senadores que iniciaram o MDB, afirma que "não foi fácil encontrar num congresso castrado por cassações de mandatos populares e no contexto da falta de garantias legais, número suficiente de parlamentares para cumprir as exigências regulamentares para a formação do partido de oposição"²³.

A identificação do MDB como partido de oposição iniciou-se em 1974 quando, nas eleições deste ano, "o eleitorado encontrou um símbolo para expressar seu repúdio ao governo", indo até 1979 com a extinção dos dois grêmios políticos existentes²⁴. Fernando Henrique Cardoso mostra que a composição do MDB, em termos de quadros²⁵, fez-se através da

23. Cf. Cardoso (1981), p. 54.

24. *Idem*, p. 55. Os resultados oficiais das eleições legislativas de 1966 a 1982 confirmando esta análise podem ser encontrados em Lamounier (1985), onde o autor chama a atenção para a passagem da campanha do voto nulo em 1970 para o voto de oposição em 1974.

25. Classificação feita por Cardoso (1981), p. 58.

aglutinação de políticos oriundos dos partidos anteriores a 1964 e das "lideranças que se salvaram dos naufrágios sucessivos causados pelas degolas, que se acentuaram depois do AI-5 (dez/1968)" e que aí se acomodaram como puderam²⁶.

O MDB paulista recrutou seus quadros incorporando três tipos de pessoas: "políticos locais de inspiração ou de ascendência popular que se ligaram aos senadores ou aos poucos deputados que, regionalmente, controlaram os diretórios; cabos eleitorais mais ou menos profissionalizados (às vezes por intermédio do sistema de tradicional de troca de favores ou do emprego nas Prefeituras controladas pelo MDB) que, especialmente na Grande São Paulo, controlam os diretórios; militantes com orientação ideológica definida que, tendo aceito o MDB como o estuário necessário para os oposições, militam em um contado número de diretórios, quase sempre escudados no prestígio de algum parlamentar²⁷.

A disputa interna para se conseguir vagas às candidaturas do partido acirrou-se depois de 1974, quando passaram a existir menos vagas do que candidatos. Até então, além do problema das cassações, o MDB tinha pouca receptividade entre os políticos locais e entre a população em geral receosa de se filiar a um partido de oposição em uma época de grande repressão política²⁸. No interior, afirma M.D.Kinzo, muitas vezes o MDB era tido como sinônimo de subversão (comunismo), e, nas áreas mais urbanizadas e a indus-

26. *Idem*, p. 55.

27. *Idem*, p. 56. Sobre a criação do MDB em São Paulo, pode-se ver também: Kinzo (1988), pp. 41-47.

28. Cf. Kinzo (1988), p. 40.

trializadas, onde a influência de esquerda tendia a ser maior, o MDB era visto com descrédito, com exceção do PCB²⁹.

O comportamento do MDB, como agremiação oposicionista consentida, com caráter de frente ampla, variava de acordo com as aberturas e fechamentos do regime. Chegou, inclusive, a sofrer uma derrota eleitoral em 1970, quando, nas eleições legislativas, foi incapaz de expressar os sentimentos oposicionistas daqueles que não apoiavam a ARENA, devido à adoção de uma linha mais moderada a partir do fechamento político do regime após 1968³⁰. Os políticos que enfatizaram as questões programáticas do partido, no entanto, conseguiram se eleger, como por exemplo, Franco Montoro. Mantendo uma posição mais crítica ao regime, Montoro reivindicava a revogação dos atos institucionais, criticava a política salarial e a crescente participação do capital estrangeiro na economia, e "identificava-se" com os trabalhadores ao defender uma participação mais justa destes na distribuição da renda nacional³¹.

As razões da reserva do eleitorado em face ao MDB, segundo Fernando Henrique Cardoso, provinha da visão de alguns segmentos e de alguns críticos, de que o partido era parte da ordem autoritária e pouco aberto ao povo³². De fato, o relacionamento dos políticos do MDB com os movimentos sociais, já mencionados anteriormente, só se estreitaram nas eleições de 1978, quando o MDB incluiu entre seus candi-

29. *Idem*, *Ibid*.

30. *Idem*, p. 133.

31. *Idem*, p. 134 e 246.

32. Cf. Cardoso, (1981), p. 59.

datos pessoas ligadas aos "movimentos de base" (estudantil, sindical, feminista, movimento contra a elevação do custo de vida, movimento em defesa dos habitantes de loteamentos clandestinos). Esse relacionamento foi freqüentemente tenso, devido à superestimação dos "movimentos de base" e à uma sub-estimação da função política dos partidos³³.

Em 1975, o MDB mantinha uma atuação mais efetiva no Congresso, devido ao resultado das eleições de 1974, quando aumentou sua representação. Solicitou, por exemplo, logo no início de 1975, a presença do Ministro da Justiça na Câmara Federal, para prestar depoimento sobre o paradeiro de alguns presos políticos desaparecidos³⁴. Pedidos como esse, não usuais na época, bem como inúmeros projetos encaminhados, foram arquivados porque a ARENA, não comparecendo às sessões, não permitia quorum necessário à votação. Alguns desses projetos, inclusive, eram capitalizados pelo governo que os transformava em decretos-lei³⁵.

Apesar das intimidações sofridas, o MDB preocupava-se com sua imagem de oposicionista. Com o aumento do número de parlamentares essa discussão aumentava ainda mais suas divisões internas e o deixava no "eterno dilema de optar entre moderação e radicalização"³⁶.

33. *Idem*, *ibidem*.

34. Cf. Kinzo (1988), p. 164, onde é relatado que, após um mês de debates sobre direitos humanos, na Câmara Federal, o líder da ARENA, José Bonifácio, "transmitiu informações fornecidas pelo Ministro da Justiça a respeito de alguns casos de desaparecimentos mencionado pelo MDB, sugerindo com isso que a presença do ministro seria desnecessária".

35. *Idem*, pp. 170-171, onde cita, como exemplo, o decreto-lei que ampliava as férias dos trabalhadores para 30 dias, que foi objeto de 10 projetos apresentados pelo MDB, todos bloqueados pela ARENA.

36. *Idem*, p. 167, onde a autora identifica os grupos existentes no partido.

Em 1977, o MDB adotou oficialmente a idéia de mobilizar a opinião pública em favor de uma Assembléia Constituinte, considerando-a o "único fórum capaz de estabelecer uma ordem verdadeiramente democrática no país"³⁷. Colocou-se também contra à candidatura do General João Batista Figueiredo e à política de "distensão gradual e segura", através da plataforma de seu candidato, o General Euler Bentes Monteiro, prometendo, se eleito, revogar todos os Atos Institucionais e elaborar uma nova constituição através de uma Assembléia Nacional Constituinte³⁸.

Apesar das derrotas sofridas, principalmente quanto às tentativas de impedir as restrições ao processo eleitoral impostas pelo "Pacote de Abril" de 1978, o MDB confirmou nas eleições legislativas desse ano sua força nas urnas. Todavia, não assegurou, devido a essas restrições, maioria no Congresso. Esse e outros limites, impostos pelo regime principalmente em 1977-78, tornaram infrutíferas as tentativas de pressão para acelerar o processo de liberalização do regime. Isso assegurou que a "distensão gradual e segura" continuasse sob o controle do governo, inclusive reformulando novamente o sistema partidário, que acabaria com o bipartidarismo, uma vez que este não estava mais lhe proporcionando a legitimidade necessária.

37. Cf. Manifesto aprovado pela Convenção Nacional do MDB, Brasília, 14 de setembro de 1977, in Kinzo (1988), p. 194.

38. *Idem*, p. 200.

2.1 Programas do MDB: 1966 e 1972

Na III Convenção Nacional do Partido, em 1966³⁹, foi elaborado um documento de definição política, norteador de suas posições: "O MDB quer ser um partido de transformação social, transformador das estruturas e do estilo da ação política, no Brasil"⁴⁰. No campo econômico, destaca a reforma agrária e o estímulo ao desenvolvimento industrial; no campo político, a defesa intransigente da liberdade⁴¹. Como plano de ação imediata propõe entre outras ações: a luta pela anistia; o restabelecimento das eleições diretas para a presidência da República e prefeitos de capitais; a revogação das leis de imprensa e de segurança nacional vigentes à época; medidas de combate efetivo à alta do custo de vida, nova legislação sobre remessa de lucros, a revogação da lei Suplicy⁴²; a denúncia dos acordos MEC/USAID⁴³. Suas diretrizes baseavam-se na afirmação de direitos, principalmente os políticos, econômicos e sociais. Quanto aos primeiros, defendia a organização partidária, o regime representativo, a intangibilidade do Poder Judiciário, a igualdade perante a

39. A Comissão Executiva Nacional do MDB era presidida pelo Senador Oscar Passos; vice-presidentes Deputados Oswaldo Lima Filho, Franco Montoro e Ulysses Guimarães; Secretário geral: Deputado Martins Rodrigues; Tesoureiro: Senador José Ermírio de Moraes; Vogais: Senadores Pedro Ludovico e Argemiro Figueiredo, deputada Ivete Vargas e doutor Henrique Lima. Cf. Chacon (1985), p. 526.

40. Cf. Documento de definição política da III Convenção Nacional do MDB in Chacon (1985), p. 517.

41. *Idem*, *ibid.*

42. A "Lei Suplicy de Lacerda", de 9 de novembro de 1964, extinguiu a autonomia e a representatividade das entidades estudantis, que passariam para o âmbito administrativo do Ministério da Educação e Cultura, sob a denominação de Diretório Nacional dos Estudantes (no lugar da UNE), reunido somente quando convocado pelo MEC ou pelo Conselho Federal da Educação, Diretórios Estaduais de Estudantes (no lugar das UEEs), Diretórios Centrais de Estudantes (por Universidade) e Diretórios Acadêmicos (no lugar dos Centros Acadêmicos). O DNA nunca chegou a ser implantado; o único DEE que existiu foi no Rio Grande do Sul.

43. Cf. Chacon (1985), p. 526. Para os acordos MEC/USAID, cf. Arapiraca (1982).

lei, as liberdades (de crença, culto, associação, reunião, ideologia, política, manifestação do pensamento), a defesa dos direitos humanos. A política econômica defendida era do desenvolvimento nacional com justiça social. Referia-se também à política externa e de segurança nacional. Os direitos sociais referiam-se à educação, ao trabalho, à política agrária e à saúde.

Esse programa, embora tivesse que se caracterizar como "oposicionista", posição não muito atraente em um regime autoritário para aqueles que queriam estar próximos ao poder, ainda tinha que acomodar membros oriundos dos antigos partidos políticos (principalmente PTB, PSD e PDC)⁴⁴. Segundo Maria D'Alva Kinzo, a motivação de fazer oposição ao regime não era compartilhada por todos, sendo que alguns políticos locais filiaram-se ao MDB unicamente para opor-se aos seus inimigos políticos que haviam se filiado à ARENA⁴⁵. Segundo esta autora, "a liderança emedebista, predominantemente liberal, simplesmente não vetava quem quisesse a ele se filiar, fosse de esquerda ou de direita (...) contanto que as organizações de esquerda seguissem a linha básica defendida pelo MDB, isto é, a luta pelo restabelecimento da democracia"⁴⁶.

O desenrolar dos acontecimentos, no entanto, levaria a mudanças substanciais no Programa do MDB de 1972⁴⁷.

44. Cf. Kinzo (1988), p. 31-32.

45. Idem, p. 55-56.

46. Idem, p. 57.

47. Vamireh Chacon constata que "do programa de 1966 ao de 1972, a defesa dos direitos humanos passa de segundo para primeiro plano"; cf. Chacon (1985), p. 198.

Neste, deve ser evidenciada a presença marcante de alguns princípios políticos e filosóficos que vinham sendo pregados da tribuna do Senado Federal pelo Senador André Franco Montoro, eleito por São Paulo em 1970. Estes princípios referem-se principalmente aos direitos humanos expressos na "Declaração dos Direitos do Homem", à importância da Comunidades de Base, e ao direito de participação, fundamentados na Doutrina Social da Igreja, especialmente na encíclica papal "Mater et Magistra" de João XXIII. Dentre eles destacam-se:

- "Primado da pessoa humana": "o povo é o sujeito, o fundamento e o fim de todas as instituições e medidas econômicas, sociais e políticas"; o homem "tem o direito de ser considerado em sua dignidade de pessoa, na forma da Declaração Universal dos Direitos do Homem";

- "Direito de participação", justificado através da encíclica "Mater et Magistra";

- Importância das Comunidades de Base: o homem vive, se desenvolve e participa da vida social através das "comunidades" em que atua: família, bairro, empresa, município, Igreja, sindicatos, associações, cooperativas, etc. As "comunidades" devem ser respeitadas, apoiadas e ouvidas pelo poder público;

- Estado Democrático: eleições livres, consulta e respeito às manifestações dos organismos representativos;

- Estado responsável pelo "bem comum": "ao Estado cabe a missão de dirigir o esforço de toda sociedade para o bem comum, promovendo a prosperidade, o bem estar e a segurança de

todo o povo". Atuação harmônica e independente dos poderes executivo, legislativo e judiciário.

Unindo o partido às reivindicações da sociedade, o MDB passou a propor também um programa de ação no plano político no qual, entre outras orientações, encontram-se:

- "Implantação da normalidade democrática e a conseqüente condenação de todos os tipos de ditadura, de institucionalização de regimes de exceção, do continuísmo";
- Defesa do regime representativo com sufrágio universal, voto direto e secreto para todos os cargos eletivos; voto dos analfabetos;
- Controle legal da repressão policial, mesmo nos casos de elevado interesse da segurança nacional;
- Restauração do habeas corpus;
- Liberdade de organização partidária;
- Liberdade de imprensa;
- Revogação do AI-5;
- Anistia ampla e total⁴⁸.

A posição defendida pelo MDB, neste programa, era a de que o Estado deveria intervir complementarmente à iniciativa privada, para obter o desenvolvimento nacional. Não era como vinha ocorrendo, de forma a concentrar cada vez mais a renda, agravando as desigualdades econômicas e sociais, mas através de uma política social para o setor do trabalho, de previdência social, do revigoramento da empresa nacional, entre outras propostas⁴⁹. Este programa, segundo

48. Cf. Movimento Democrático Brasileiro - Princípios Fundamentais, in Chacon, (1985), pp. 526-536.

49. Cf. Kinzo (1988), pp. 61-63.

M.D'Alva Kinzo, enfatizava não só "idéias liberais e democráticas, como também políticas reformistas para fazer frente aos graves problemas da desigualdade social e de desenvolvimento do país"⁵⁰. O fato de que o MDB estava ainda longe de ter chances de chegar ao poder permitia, na opinião de M.D'Alva Kinzo, que "ele assumisse a defesa de princípios e diretrizes que, se postos em prática, colidiriam com o interesse de vários grupos dentro do partido"⁵¹. Isto, de fato, veio a ocorrer, como se verá adiante.

2.2 Franco Montoro no MDB

No MDB, Franco Montoro, através de seus discursos no Senado Federal, pregava "três rumos para o desenvolvimento brasileiro"⁵²: "Sem subversão e sem subserviência, é preciso lutar por um desenvolvimento com democracia, com independência e com justiça social"⁵³. Nesse discurso junta-se à luta "pela revogação do AI-5, da censura prévia e dos demais preceitos que atentam contra a ordem democrática, caracterizada pela independência e a harmonia dos Poderes, o instituto do habeas corpus e a participação orgânica de todos os setores da população - como "agente" e não como "objeto" - no processo de desenvolvimento nacional"⁵⁴.

50. *Idem*, p. 64.

51. *Idem*, *ibid.*

52. Cf. Discurso pronunciado no Senado Federal, em 29 de abril de 1971, in Montoro (1974), pp. 13-27.

53. *Idem*, p. 13.

54. *Idem*, p. 16.

Persistente defensor dos direitos humanos, expressos na Declaração Universal dos Direitos do Homem⁵⁵, Montoro apontava os "desvios" que julgava estarem prejudicando o desenvolvimento brasileiro: a centralização, a desnacionalização e a injustiça social. Enfatizava a necessidade de superar o "período de exceção da vida pública brasileira, com a instauração de um regime constitucional e democrático"⁵⁶. Concordando com Milton Campos, Montoro citava-o afirmando que "cumpre distinguir a Revolução e seu processo. A Revolução há de ser permanente como idéia e inspiração. O processo revolucionário, porém, há de ser transitório e breve, porque sua duração tende à consagração do arbítrio, que elimina o Direito, intranquiliza os cidadãos e paralisa a evolução do meio social. O que urge institucionalizar, portanto, é a Revolução e não o seu processo"⁵⁷.

Montoro afirmava, ainda, que seria preciso descobrir novos caminhos, dentro da via democrática, que seriam abertos pela reflexão e pelo trabalho das novas gerações de homens públicos e de estudiosos da ciência política no continente. Entre esses caminhos apontava a "democracia participativa, comunitária ou federalista (...) caracterizada como um modelo de organização democrática", fundado não apenas na "representação popular", mas também, na "participa-

55. *Idem*, pp. 31-40. Discurso proferido em Sessão Solene do Congresso Nacional, destinada à Comemoração Universal dos Direitos Humanos, realizada em Brasília, aos 28 de novembro de 1973 sob o título "Democracia e Participação como Direitos Humanos".

56. *Idem*, p. 8.

57. *Idem*, *ibid.*

ção" organizada e ativa dos grupos sociais nos assuntos de seu interesse⁵⁸.

Seus princípios filosóficos, como dito acima, fundamentavam-se na Doutrina Social da Igreja, principalmente nos ensinamentos de João XXIII quanto à participação, dos quais citava, entre outros: "quanto as estruturas e o funcionamento de um sistema econômico comprometem a dignidade humana dos que nele trabalham, enfraquecem o sentido de sua responsabilidade ou impedem seu poder de iniciativa, esse sistema é injusto, ainda mesmo que a produção atinja altos níveis (desenvolvimento econômico) e seja distribuída conforme as normas de justiça e de eqüidade (desenvolvimento social)". Daí a necessidade de "dar às instituições sociais a forma e a natureza de autênticas comunidades (...) o que acontecerá se os seus membros sempre forem considerados como pessoas e chamados a participar da vida e das atividades sociais⁵⁹.

Ainda concorde a esses princípios, Montoro encabeçou um projeto de Emenda Constitucional, em 1978, visando a volta das eleições diretas para os governos estaduais e para o Senado. Em sua argumentação ao projeto, acusava a "farsa biônica", defendendo o voto direto do povo. Enfatizava que "seria urgente" passar da "centralização autoritária para a participação da comunidade", defendendo um "governo voltado para o povo", com "raízes no povo"⁶⁰. Para argumentar o sig-

58. *Idem*, p. 42.

59. *Idem*, pp. 37-38, onde Montoro defende também o direito de participação no desenvolvimento do país.

60. Cf. Proposta de Emenda à Constituição no. 6, de 1978, in Montoro (1978), p. 23.

nificado das "eleições como fonte de segurança e pacificação", recorreu ao discurso do Presidente Geisel, que em 1976 afirmava, na Escola Superior de Guerra, que o conceito de segurança nacional não dizia respeito somente aos militares, mas que transcendia às Forças Armadas estendendo-se a todos os indivíduos e sociedades. Cita, também, D. Ivo Lorscheider, presidente da CNBB, que em 1977 considerava que "sem a participação responsável de todos os cidadãos nos destinos do Brasil não se poderá esperar a grande Nação que tanto queremos"⁶¹.

Através de seus discursos, Montoro ora indicava ao MDB as lutas que em sua opinião deveriam ser feitas, ora encaminhava as decisões partidárias ao Congresso. Manteve-se sempre fiel, porém, a seus princípios cristãos, oriundos de sua formação católica e de sua atuação política no Partido Democrata Cristão, cujas diretrizes serão agora apontadas, para que se possa situar, posteriormente, a "Proposta Montoro" e seu autor, nas correntes políticas que integraram, em 1982, o PMDB.

2.2.1 Franco Montoro e o Partido Democrata Cristão (PDC) - 1961

O Partido Democrata Cristão (PDC) nasceu de um movimento de intelectuais, graças à iniciativa de Cesarino Junior. Posteriormente, Alceu do Amoroso Lima, entre 1949 e

61. Cf. Montoro (1978), p. 28. Esta publicação transcreve alguns discursos do Senador Montoro sobre eleições diretas, de 1972 a 1978.

1950, influenciou um grupo de militantes católicos da Juventude Universitária Católica (JUC), da Juventude Operária Católica (JOC) e da Ação Católica (AC), a entrar para o PDC, e disputar sua liderança que estava nas mãos de políticos profissionais⁶². Segundo o relato de F. H. Cardoso, os então professores universitários Queiroz Filho e Franco Montoro integraram-se desde a primeira hora ao grupo de Amoroso Lima, e passaram, "depois de árdua luta interna a controlar o partido, que já tinha alguma expressão, contando inclusive com o vereador à Câmara Municipal de São Paulo, Jânio Quadros"⁶³. Ainda segundo F.H.Cardoso, o PDC tentou se caracterizar em "partido ideológico", não tanto em termos de "partido cristão", mas como "partido democrata"; no entanto, mais que democrata, era o partido dos "homens de mãos limpas", o que o levou de encontro ao puritanismo de "classe média", que Jânio, e a UDN representaram em certa época. Não chegou, todavia, a ter o "apoio de massas" como o janismo⁶⁴.

O Partido Democrata Cristão, em 1961, pretendia ser a "terceira força" entre o capitalismo e o comunismo: "a Democracia Cristã constitui uma terceira posição ideológica e política, distinta do liberalismo e do marxismo. Em oposição ao CAPITALISMO, que nega a justiça e ao COMUNISMO, que esmaga a liberdade, a DEMOCRACIA CRISTÃ luta pela instauração de uma ordem social que realiza a justiça sem destruir a liberdade" (sic)⁶⁵. Constavam deste programa alguns princí-

62. Cf. Cardoso (1975), p. 53.

63. Idem, ibid.

64. Idem, ibid.

65. Cf. Partido Democrata Cristão - Programa de 1961, in Chacon (1985), p. 489.

pios dentre os quais serão apontados os que estão presentes também na "Proposta Montoro": a "dignidade pessoal do homem, como valor fundamental da ordem econômica, social e política"; o "bem comum" como finalidade de toda ação política; a "descentralização ou pluralismo comunitário, que respeite e fortaleça os grupos sociais intermediários como a família, o município, o sindicato, a empresa, a escola, a cooperativa, e outros que não poderão ser absorvidos ou eliminados pelo poder centralizador do Estado"; a "propriedade extensiva a todos os homens"; a conciliação entre princípios de igualdade e de liberdade, com as exigências da hierarquia e da ordem (campo político-administrativo); a harmonização do capital e trabalho; a participação dos trabalhadores nos lucros, na propriedade e na gestão das empresas⁶⁶.

Quanto à trajetória do PDC, afirma Luiz Werneck Vianna que, na I Convenção Estadual da Juventude Democrata Cristã do Estado de São Paulo emguas da Prata, em 27 de maio de 1961, "houve a tentativa de se tomar um posicionamento modernizante, reformista, nacionalista, num contexto burguês de expansão das forças produtivas nacionais"⁶⁷. A proposição feita era a de um "capitalismo social promovido e fiscalizado pelo Estado - ente racionalizador do bem comum - progressiva transformação da empresa econômica em comunidade de trabalho institucionalizando-se a propriedade como função social e não como um direito liberal", uma vez que se conde-

66. Idem, pp. 489-492.

67. Cf. Vianna (1981) Vol. I, 169, onde o autor faz um excelente estudo sobre o PDC e a influência da Igreja e da "sociedade católica" no relacionamento entre a "sociedade civil" e o Estado, no Brasil (1945-1964).

nava a "perversão das estruturas, acentuando-se na proposição de reformas entre as quais compreendia a libertação da infraestrutura econômica"⁶⁸. Mas esses objetivos não seriam aceitos pelo partido. Como afirma Vianna, baseado no depoimento de Plínio de Arruda Sampaio, "o conjunto do partido não estava em condições de suportar o novo programa, passando para uma pauta de fundo neocapitalista, apesar da fraseologia democrata-cristã"⁶⁹. A proposta feita pela "juventude democrata-cristã", sobretudo a de São Paulo, não conseguiu impor sua alternativa - "modernização reformista" - entre a "modernização conservadora" e a "revolução nacional-popular"⁷⁰. A terceira posição ideológica e política, distinta do liberalismo e do marxismo, propondo "reformas de estrutura nas instituições sociais" como "orientação ideologizante do partido", só funcionava, em âmbito federal, conforme afirma V. Chacon, por pressão da sessão estadual paulista, liderada por Eranno Montoro, Queiroz Filho, Paulo de Iarso, Chopin Tavares de Lima e Plínio Sampaio, entre outros⁷¹.

As correntes atualizadoras do PDC eram neutralizadas, segundo Werneck Vianna, por um duplo movimento: o do "tradicionalismo político que desde 1945, se infiltrava e conquistara posições de mando no seu aparato" e o "que provinha da recusa por parte da hierarquia e sociedade civil

68. Idem, ibid.

69. Idem, p. 170. Plínio de Arruda Sampaio, considerado por Vianna, como "um dos principais articuladores da virada em Águas da Prata", filiou-se posteriormente ao Partido do Trabalhadores (PT), tendo sido eleito deputado estadual (suplente) por esse partido em 1982 e deputado federal em 1986.

70. Idem, p. 171.

71. Cf. Chacon, (1985), p. 169, grifos meus.

católicas em exercer manifestos papéis políticos no jogo da política constituída⁷². Estas correntes não lograram aproximar o partido da Doutrina Social da Igreja, com sua proposta de "capitalismo social" (que vinha sendo feita desde a encíclica "Rerum Novarum"), e dos partidos Democrata-Cristãos italiano e chileno. A versão brasileira ficava longe de vigorar no clássico papel de "tertius", apesar de ter se tornado em 1962 "o maior partido pequeno em termos eleitorais"⁷³. Franco Montoro, no entanto, permaneceria fiel às posições assumidas em 1961, carregando-as para o MDB e, depois, para o PMDB, adaptando-as às circunstâncias.

3. O PMDB como sucessor do MDB - 1981

O crescimento da identificação do MDB como partido de oposição, fato demonstrado nas eleições legislativas de 1974 e 1978, ensejou por parte do governo, a elaboração de novas regras eleitorais. O "bipartidarismo" foi extinto, possibilitando a criação de partidos, que na opinião de V. Chacon, implodiu as rachaduras já existentes no MDB⁷⁴.

O governo dava curso à prometida "distensão" e "abertura lenta e gradual" inspirada na nebulosa "democracia relativa", com a diminuição da censura, a extinção do AI-5 e o início da anistia. As oposições, filiando-se aos novos partidos ou "permanecendo" no MDB, agora PMDB (Partido do

72. Cf. Vianna (1981), p. 170.

73. *Idea*, *ibid.*

74. Cf. Chacon (1985), p. 198.

Movimento Democrático Brasileiro), continuavam sob a égide casuística do governo. A aceitação, explícita ou tácita, das políticas governamentais, confirmava, na opinião de V. Chacon, "a convergência das estratégias de dominação das elites civis e militares, por cima das divergências apenas acidentais"⁷⁵. Setores do MDB, liderados por Ulysses Guimarães, foram contra a reforma partidária pelo temor da fragmentação da capacidade mobilizadora da oposição. A ela se curvaram, porém, sem deixar de denunciar, no programa do PMDB, que julgavam a extinção do MDB a medida mais violenta que o regime autoritário havia tomado: "sempre que as oposições, fiéis à vontade popular, ameaçaram o poder discriminatório e se constituíram em alternativa de governo, o sistema, mudando casuisticamente as regras vigentes, procurou impedir essa alternância"⁷⁶. Entretanto, nas eleições para os governos estaduais em 1982, foram eleitos 10 governadores oposicionistas e verificou-se a "perda pelo governo da maioria absoluta na Câmara dos Deputados"⁷⁷.

Em 1981, o PMDB apresentava seu programa, com forte tom de denúncia ao "regime autoritário" e à sua "arbitrariedade". Reforçava, ao mesmo tempo, seu desejo de ser "o grande instrumento de aprofundamento da resistência democrática" e o "estuário de todas as correntes do pensamento livre, inconformados com a tutela a que a Nação está subme-

75. *Ibid.*, p. 200.

76. Cf. Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB): "Os Fundadores do PMDB a Nação" in Chacon (1985), pp. 579-616.

77. Cf. Lamounier (1985), pp. 134-135, onde o autor analisa o significado dessa "alternância no governo" e suas possíveis implicações.

tida". Pretendia ser o "caminho das oposições que compreendem que a luta contra o autoritarismo há de ter o seu desfecho não apenas na reconstitucionalização do Estado, mas, na democratização da sociedade, através de um engajamento cada vez mais combativo e organizado de todos os brasileiros e em especial das camadas populares e da classe média". Propõe-se a prosseguir e intensificar as lutas do MDB "em prol das grandes teses democráticas: manutenção do calendário eleitoral, eleições diretas em todos os níveis, defesa da autonomia dos Municípios e fortalecimento da Federação, democratização do ensino, anistia ampla, geral e irrestrita, liberdade de informação, restauração dos poderes do Congresso e convocação de uma Assembléia Nacional Constituinte".

O tom predominante do programa, entretanto, é dado pela intenção de exercer uma "prática política de organização e de mobilização": popular, sindical, associativa. Chegava a propor até mesmo a auto-organização e autonomia dos sindicatos perante o Estado e os empresários, incluindo direito de greve, negociações diretas entre patrões e empregados, e a instituição do delegado sindical nos locais de trabalho. Afirmava que sem mobilização, o "povo estará impotente diante da máquina do Estado ou disponível a lideranças demagógicas e agitações superficiais que só provocam novas reações autoritárias".

O programa em pauta fundamentava-se na exigência da cidadania, igualdade e justiça. O princípio básico era a democracia, não como tática provisória mas como princípio

primordial e inarredável. Na auto-organização da sociedade o PMDB deveria ter um papel fundamental como estimulador da mobilização e organização da grande massa trabalhadora rural e urbana, dos quadros técnicos e profissionais liberais, dos empregados dos escritórios e das empresas, do funcionalismo público, dos pequenos empresários e proprietários da cidade e do campo, das associações, dos grupos minoritários e discriminados em qualquer aspecto da vida social (por exemplo: mulheres, negros, índios, jovens, menores, analfabetos). O partido pretendia desenvolver "uma política de diálogo com os grupos já organizados" e incentivar a "formação de novos grupos, não com o objetivo de dirigi-los, mas para cooperar com suas reivindicações".

Pretendia, ainda, ser um "canal permanente de reivindicação, denúncia e resistência contra preconceitos, privilégios e restrições descabidas, lutando para implantar órgãos permanentes de vigilância que, ao lado da representação popular, impeçam a atuação dos mecanismos de discriminação e opressão existentes na sociedade". Uma outra afirmação reforçava esse papel: "o PMDB é, portanto, um partido comprometido com a busca de liberdade, com a organização popular e com a realização de modificações profundas na sociedade no sentido de democratizá-la e torná-la mais igualitária. Tomava para si, o desafio contemporâneo: transformar em prática das massas populares os ideais de liberdade, bem estar social, igualdade de oportunidades e de participação nos bens materiais que a riqueza e o desenvolvimento do país já

permitted". Ao lado da auto-organização, pretendia também multiplicar as formas da participação popular no poder, além das formas previstas nas democracias representativas.

O programa do PMDB, cujos princípios norteadores foram reproduzidos acima, era bastante abrangente, envolvendo não só questões de natureza político-social, mas, também, econômica, não abarcados nos objetivos desta pesquisa. Para tanto, ressalte-se apenas mais uma afirmação enfatizada no programa que, por tratar da composição interna do partido, vinha sendo salientada desde a formação do MDB: "como partido democrático, o PMDB reconhece a legitimidade de eventuais divergências entre seus membros e da existência de correntes de opinião. Essas divergências e correntes serão conciliadas na busca de uma decisão comum, definida pelos órgãos partidários, depois de amplo debate. Sendo um partido e não uma frente, o PMDB não admitirá grupos militantes que obedeçam a princípios e orientação de outras organizações partidárias". Contudo, dispunha-se a propor uma "frente democrática com outros partidos de oposição que vierem a surgir, respeitando os compromissos partidários de cada um e lutando por um pluripartidarismo absolutamente livre da tutela e da influência do poder econômico"⁷⁸.

Enquanto partido de oposição ao regime militar, o PMDB apoiava-se na palavra de ordem "abaixo a ditadura", eclodida em todas manifestações políticas e sociais, que demandavam a volta ao "Estado de Direito", com eleições livres

78. Cf. Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), in Chacon (1985), pp. 579-616.

e diretas. Mantém, segundo interpretação de V.Chacon, um programa que "retorna e insiste na bandeira de ampla frente, apesar das defecções sofridas, e persevera na proposta básica de convocação de uma Assembléia Nacional Constituinte"⁷⁹.

Com a reforma partidária, o PMDB deixa de ser o único partido de oposição. Esta era uma demanda de alguns parlamentares e da sociedade, que queriam partidos políticos mais representativos. Era, também, uma reivindicação de setores oposicionistas do MDB que estavam insatisfeitos com a frente excessivamente ampla nele representada⁸⁰. Apesar disso, a emergência do novo sistema partidário só se deu quando o governo achou que lhe era conveniente, usando-o para dividir as forças oposicionistas, de forma a manter o processo de liberalização sob seu controle⁸¹. Assim, a proibição das alianças partidárias e o voto vinculado que pretendiam beneficiar o PDS, foram medidas que acabaram por fazer que o recém criado Partido Popular (PP) deixasse de existir, sendo que a maioria dos seus membros foram para o PMDB, fazendo com que o partido readquirisse seu caráter de frente ampla⁸². Essa incorporação é bastante significativa na nova composição dos quadros do PMDB, uma vez que o PP havia sido fundado por "dissidentes" da ARENA e "moderados" do MDB sob a liderança de Magalhães Pinto e Tancredo Neves,

79. Cf. Chacon (1985), p. 205.

80. Cf. Kinzo (1988), p. 206.

81. *Idem*, p. 210-211.

82. *Idem*, p. 212.

"para representar as forças liberal-conservadoras"⁸³. Esta atitude foi aprovada em nome da unidade das oposições até pelo PCB, que, em Manifesto de junho de 1982, considerava que a união FP-PMDB "uniu um amplo leque de forças e as viabilizou eleitoralmente"⁸⁴.

O apoio dos comunistas custaria, entretanto, acusações ao MDB e a Montoro, vinculadas na imprensa, em matérias pagas. Por exemplo, a do presidente do PDS, deputado Armando Pinheiro, que, entre outras acusações, afirmava que Montoro teria ido para o "submundo da política" e que fizera um acordo com "comunistas, seqüestradores, assaltantes de bancos e profissionais da baderna e da subversão"⁸⁵.

A convenção do PMDB em junho de 1982, na qual Montoro foi escolhido para ser o candidato do partido ao Governo de São Paulo⁸⁶, marcaria uma mudança de comportamento dos convencionais em relação à direção, ao "exigir, em coro" a "dobradinha capaz de unificar o Partido, Montoro/Quércia"⁸⁷. De acordo com as afirmações de Capistrano e Citadini, a Convenção de junho de 1982 "reuniu mais de vinte mil pessoas e foi a primeira das convenções de 1982 a apresentar um caráter popular, de massas e festivo (...) um ato de profundo sentido democrático, uma vez que as bases parti-

83. Idem, p. 209.

84. Cf. Manifesto da Comissão Executiva do Coletivo Estadual dos Dirigentes Comunistas de São Paulo (PCB) in Capistrano e Citadini (1982), p. 80.

85. Cf. Capistrano Filho e Citadini (1982), p. 96.

86. Nesta Convenção é que Montoro apresentou sua proposta que será analisada no Capítulo II.

87. Cf. Capistrano Filho e Citadini (1982), p. 50. A restrição ao nome de Orestes Quércia advinha de sua atuação no interior paulista, onde ajudara a formar diretórios, muitas vezes aproveitando-se de divergências locais, que não refletiam atitudes oposicionistas em relação à política nacional. Cf. Kinzo (1988), p. 46.

dárias, representadas pelos delegados e militantes presentes, fizeram valer sua opção unitária contra a própria direção do Partido"⁸⁸. O Jornal "O Estado de S.Paulo", em editorial, viria também elogiar esta convenção considerando que "o PMDB mostrou (...) como se pode fazer uma convenção democrática (...) não há como negar que a convenção em apreço deu ensejo a que se praticasse a democracia e se desse um exemplo valioso de como tal prática é benéfica aos que dispõem a aceitá-la". Todavia afirma também que "não se distinguiu a convenção por debates capazes de valorizá-las no campo das divergências doutrinárias", considerando que "isso faz parte do quadro que define a ação política no Brasil sacrificada por longos anos de exceção, nos quais o poder foi exercido arbitrariamente"...⁸⁹. Igualmente, o PCB, em Manifesto pela Vitória Democrática nas Eleições de novembro/82, considera o processo que conduziu a convenção, "no qual os comunistas tiveram importante papel", que a convenção "repôs em nível superior a participação das bases na condução dos negócios partidários e sancionou a prática de negociação política entre todas as correntes que integram a frente peemedebista"⁹⁰. As "bases partidárias" presentes na convenção de 82, repetindo o feito de 78, quando Quércia ganhou a indicação da vaga para senador, conseguiram a composição Montoro-

88. Idem, *ibid.*

89. Jornal "O Estado de S.Paulo" em editorial "A Democracia em marcha, sobre a Convenção do PMDB, 23/6/1982. In Capistrano Filho e Citadini (1982), pp. 55-56.

90. Manifesto da Comissão Executiva do Coletivo Estadual de Dirigentes Comunistas de São Paulo (PCB), in Capistrano e Citadini (1982), p. 83.

Quércia, ao invés de Montoro-Covas que formavam a chapa primeiramente.

Ao entusiasmo da convenção, porém, seguiu-se certo "marasmo", devido, em parte, na opinião de Capistrano, às "manobras do governo" e aos efeitos desmobilizadores da recessão combinada com inflação galopante". Foi preciso, segundo sua opinião, "imprimir novo ritmo ao processo de democratização, derrotar o projeto de abertura controlada do regime, incorporar maiores parcelas do povo à vida política"⁹¹.

O caráter de frente ampla e a proposta de convocação de uma Assembléia Nacional Constituinte, como apontado anteriormente, faria, na opinião de V. Chacon, com que o partido caminhasse na direção de aumentar o poder popular, distinguindo-o da prática de medidas de exceção, autoritárias e coercitivas do governo federal. Todavia, como afirma este mesmo autor, o partido se uniu sob o "denominador comum do patriotismo militantemente político, definido como nacionalismo, evitando os polêmicos limites entre socialismo e liberalismo mesmo social"⁹². Este denominador, se por um lado permitiu que o partido continuasse unido, por outro o liberou de tomar posições mais claras quanto a outros canais de participação popular e de propor medidas econômicas, políticas e sociais de caráter estrutural⁹³.

91. Cf. Capistrano Filho e Citadini (1982), p. 91, grifos meus.

92. Cf. Chacon, (1985), p. 208.

93. Idem, ibid.

4. Síntese Analítica

Estudos realizados sobre o período de 1964 a 1980, desde o terror das prisões, mortes, e torturas até chegar à chamada "transição para a democracia" passando pela "distensão" e "abertura política", indicam que o início das mudanças ocorridas não foi determinado, como já salientado, por pressões organizadas da sociedade, e que a oposição ao regime foi se fortalecendo pela união em torno das pressões pela via eleitoral, a partir de 1974. Na opinião de Bolivar Lamounier, "os resultados de 1974, sinalizaram o desejo de mudança que se vinha formando no seio da sociedade, impulsionaram a organização de oposições variadas em um partido político (o MDB) e reforçaram a disposição inicial do governo Geisel de implantar um projeto de liberalização controlada, que encontrava resistências nos setores mais intransigentes do regime"⁹⁴. Segundo Weffort, o presidente Geisel restabeleceu a "paz e a ordem" nas forças armadas e no Estado, criando condições para o Governo governar, uma vez que o regime vinha perdendo sua legitimidade política (sobretudo na sucessão presidencial). Constatava-se o desgaste das instituições militares devido à violência do regime. Havia, ainda, a corrupção na esteira do entusiasmo pelo "milagre econômico"⁹⁵.

A "abertura" por via eleitoral foi possível, segundo a interpretação de B. Lamounier, porque "as forças po-

94. Cf. Lamounier, (1985), p. 127.

95. Cf. Weffort, (1984), p. 68.

lítico-partidárias 'reativadas' em 1974 estavam na realidade disputando o controle de um poder legislativo enormemente esvaziado em suas funções e prerrogativas"⁹⁶. O governo possuía poderes quase ilimitados garantidos pelo AI-5 e pela maioria parlamentar. A importância dos movimentos sociais (estudantis, religiosos, profissionais e posteriormente sindicais), segundo Lamounier, "não foi tanto o de forçar o início da abertura, mas sim o de ir aos poucos criando constrangimentos não formais, porém eficazes, ao exercício ditatorial do poder"⁹⁷.

No período inicial da "abertura" política, o que se verificou, entretanto, foi um acordo entre o governo e oposição (incluídos aí, evidentemente, o MDB e seu sucedâneo, o PMDB), no qual, através de negociações nem sempre claras, os dois lados obtiveram ganhos políticos tendo assegurado o controle das mudanças implantadas. Na opinião de Florestan Fernandes, a "transição", sendo predominantemente "política", assegurou à "ditadura em crise" determinar o que viria depois através de composições entre os estratos dominantes (militares e civis) que conduziram uma "morte transição conservadora"⁹⁸.

Após a reforma partidária, com a criação de novos partidos, as eleições para governadores em 1982 (quando a oposição ganhou em 10 estados), e a forte campanha pelas eleições diretas para presidente em 1984, a "transição demo-

96. Cf. Lamounier, (1985), p. 131.

97. *Idem*, *ibid*.

98. Cf. Florestan Fernandes (1985), p. 11.

crática" ganharia novos contornos⁹⁹. Confrontando a opinião de Fernando Henrique Cardoso (colocando-se na posição de membro do PMDB), emitida em maio de 1983, defendendo a eleição direta para Presidente da República, com a análise de Florestan Fernandes, sobre o "pacto conservador" firmado "por cima" resultando na eleição indireta de Tancredo Neves para a presidência, pode-se avaliar os rumos dos acontecimentos.

Constatando que "o regime nos inclui", que "de alguma maneira somos co-autores disso" (da "democracia autoritária" ou "conservadora"), que o regime "engloba a todos", "engloba meu partido, o PMDB, assim como os outros partidos - todos, sem exceção - engloba a sociedade civil que lutou", Fernando Henrique Cardoso se perguntava se daria para avançar sem ser à "moda do regime". Considerava, então, que seria importante obter o voto direto para a escolha do presidente da República, "para se mudar algo do político-institucional"¹⁰⁰.

Florestan Fernandes, de outro lado, afirma que "a política, aparentemente divorciada da ideologia, é pura ideologia, uma tentativa de transformar o mundo com 'boas intenções', sem alterar a substância das coisas (e a ordem da sociedade)". O "pacto conservador" empreendido para "redemocratizar" o país, constituiu-se, segundo ele, de várias pontas. Uma "recapturava a integridade da 'revolução', afirmando explícita e enfaticamente a intenção de reconduzi-la

99. A participação do PMDB e do Governo Montoro nesse período será abordada no Capítulo IV.

100. Cf. Cardoso (1985), pp. 23-36.

por sua vocação democrática!". As outras três "representavam articulações de interesses econômicos, sociais e políticos". O "braço militar se desarmaria, continuando, porém por trás da presidência, como uma retaguarda pronta para o ataque se os 'inimigos da ordem' chegassem a se erigir em um obstáculo efetivo. A cúpula política principal do partido de oposição em aliança democrática com os liberais do regime, que, finalmente, descobriam que seu ardor revolucionário renderia maiores dividendos se eles continuassem à testa do governo. Por fim, o braço civil, que se desengajaria antes dos militares, deixando o regime sem uma base social de sustentação política, abraçou a composição política que garantia ao grande capital nacional e estrangeiro uma transição sem ousadas e sem turbulências". A democratização assim empreendida, ele conclui, teria saído "das entranhas do regime" sem "desmantelar a ditadura"¹⁰¹.

A priorização dos acontecimentos políticos e sociais feita neste breve retrospecto histórico, teve por objetivo introduzir as questões que serão analisadas nos próximos capítulos. Sem desconhecer as relações destes aspectos com a política econômica implantada no período¹⁰², o que se pretendeu foi focalizar mais de perto o exercício do poder político, uma vez que a proposta de participação no Governo Montoro pretendia "mudar o estilo de governo", através da participação da população nas decisões governamen-

101. Fernandes (1985), pp. 18-19.

102. A relação entre crescimento econômico e democracia no período de 1964-1984 foi analisada, por exemplo por Lamounier (1985), pp. 109-124, onde o autor sugere a interferência de outros fatores conjunturais, que podem interferir nessa relação, não comprovando a necessidade de sua co-existência.

tais. Para tanto, a explicitação de algumas destas questões que já foram aparecendo no relato feito até aqui, pode contribuir para o encaminhamento das discussões que serão feitas.

A questão principal é o tradicional autoritarismo praticado na política brasileira. Deitando raízes no Império e chegando até aos dias de hoje, acumulou experiências de mudanças políticas feitas "pelo alto", através da conciliação entre as elites e da "adesão" consentida da população. Isto foi conseguido através da repressão, da cooperação e motivações ilusórias de cunho populista.

Esta prática política direciona, também, o papel dos partidos políticos que orientam sua atuação muito mais em direção ao Estado, representado pelo grupo no poder, do que pelos anseios e reivindicação dos eleitores. No caso do MDB, isto foi agravado quando teve que passar de um discurso oposicionista para o exercício do poder no governo estadual, enquanto o governo federal continuava com suas práticas autoritárias.

Em relação aos partidos políticos há que considerar, ainda, sua composição. No caso do MDB/PMDB, a presença de diferentes setores de esquerda, liberais, democrata-cristãos etc., que se uniram na oposição, mas que entraram em choque posteriormente (não só por questões doutrinárias mas, principalmente, clientelistas e fisiológicas), mostraram que dos programas partidários - intenções - às práticas governamentais existe uma grande distância.

Saliente-se, ainda, que os fundamentos político-filosóficos de Montoro, embora constando do programa do MDB, eram defendidos por ele, nem sempre conseguindo se impor ao partido. No programa do PMDB (1981) o imperativo da "participação popular nas decisões que lhe dizem respeito", nos moldes da Doutrina Social da Igreja, foi substituído pela intenção aparentemente revolucionária de realizar uma "prática política de organização e de mobilização popular" e de aprofundar a "auto-organização sindical e comunitária dos setores não organizados do povo".

Ao lado dessas questões político-partidárias encontram-se, também, os entraves causados pela organização burocrática dos órgãos governamentais às propostas de mudanças. Esta questão, embora não tendo sido focalizada até aqui, será abordada posteriormente, quando se tratar das relações entre o Gabinete do primeiro Secretário da Educação do Governo Montoro, Prof. Paulo de Tarso Santos, com os órgãos da Secretaria de Educação.

A análise de alguns pressupostos políticos e filosóficos da "Proposta Montoro" que será feita a seguir objetiva aprofundar a discussão, buscando não só as raízes do pensamento de Franco Montoro, mas também entender as relações que ocorreram dentro do MDB/PMDB, entre políticos das várias tendências acima assinaladas.

Capítulo II - Concepções Doutrinárias Presentes na Proposta Montoro¹

1. Introdução

Por ocasião da Convenção do PMDB (junho/82), o Senador Franco Montoro, candidato a governador de São Paulo, apresentou a seus companheiros de partido uma proposta de governo, elaborada "com base no programa do partido e nas sugestões de parlamentares, prefeitos, técnicos, funcionários, bem como de inúmeros cidadãos motivados pelo desejo de mudar as práticas e objetivos da administração pública paulista". Salientava que esta proposta era resultado de consulta às bases e que foi organizada segundo "princípios democráticos e de interesse popular" que norteariam sua ação frente ao Executivo Estadual. Sua apresentação visava estimular o diálogo entre todos os membros do partido, para que daí resultasse a definição dos pontos básicos do programa de governo do PMDB, acentuando os aspectos de prioridade e operacionalidade da ação administrativa". Tratar-se-ia pois, de, coerentemente à proposta de mudança de orientação de governo, implantá-la desde o início: "um governo democrático começa por um planejamento democrático". Enfatizava o objetivo de promover discussões com a população para que indi-

1. A Proposta Montoro, analisada neste capítulo, foi apresentada na Convenção do PMDB em junho de 1982, em versão preliminar, para ser discutida no partido. Cf. Proposta Montoro - Versão Preliminar, apresentada à Convenção do PMDB, junho de 1982, mimeo, à qual se referem as citações sem notas de rodapé deste capítulo.

casasse suas prioridades ao invés de elaborar planos tecnocráticos, ressaltando que "é preciso mudar o estilo de governo" e que a razão de ser da proposta seria abrir a todos a oportunidade de falarem e serem ouvidos (grifo meu).

Em 1982, legalizados alguns partidos políticos e no caso, o PMDB passou a apresentar em seus programas propostas de mudança de ação política, que, contrariamente à ação autoritária do regime, fossem capazes de alterar algumas relações da sociedade com o governo. A democratização da sociedade, segundo este partido, impunha-se como meta fundamental e condição para a mudança desejada. Nesse sentido é que Montoro, ao definir o objetivo de sua proposta de governo, indicava sua orientação básica: "O sentido geral desta proposta é a democratização da administração estadual. Para tanto é necessário promover a descentralização do processo decisório, estimular a participação da população nas questões de seu interesse e valorizar a criação de empregos como critério de ação político-administrativa" (grifos meus).

Esta proposta resultou do trabalho de vários grupos encarregados de elaborar diretrizes para as diversas áreas governamentais: saúde, educação básica, agricultura e abastecimento, transportes coletivos, trabalho e emprego, promoção social, habitação e solo urbano, saneamento básico, meio ambiente, cultura e lazer, ensino superior e pesquisa, energia, transporte e carga, administração pública e política econômico-financeira, política industrial, justiça e

segurança pública. Estes setores deveriam cumprir as orientações gerais da Proposta que se referiam a aspectos da situação política, social, econômica e cultural, do Brasil e de São Paulo. No texto apresentavam-se as diretrizes básicas que deveriam nortear as diretrizes setoriais, seguidas de um pronunciamento do candidato sobre o significado de sua candidatura naquele momento.

O que se pretende ao abordar as diretrizes gerais da "Proposta Montoro", assunto deste capítulo, é mostrar os pressupostos doutrinários a partir dos quais se deveria efetivar a "mudança de estilo" administrativo do governo estadual, uma vez que particularmente foram estes que serviram como orientação às propostas de mudança na área educacional.

A explicitação dos pressupostos doutrinários subjacentes à "Proposta Montoro" tem por objetivo mostrar as motivações, e os fundamentos, com os quais se procurava enfrentar o regime autoritário e democratizar a administração estadual. Não se trata, simplesmente, de contrapor um programa partidário à sua implantação, mas de mostrar as diferenças existentes entre as correntes de pensamento presentes na elaboração da Proposta, bem como a tentativa, nem sempre bem sucedida, de conciliá-las, na teoria e na prática. Isto é, mostrar que, se foi possível a união de seus representantes em torno da identidade de "opositores" ao regime, isto nem sempre o foi enquanto participantes do governo, ao menos na área educacional, como se verá nos capítulos seguintes.

A "crise econômica e social" em que se encontrava o Brasil, naquele período, segundo a Proposta, havia sido gerada pela inflação, pela dívida externa, pelo desemprego e pela queda da produção, e era atribuída ao "modelo político e econômico autoritário, centralizador e elitista imposto ao país nos últimos dezoito anos". Daí as acusações aos "detentores do poder", cuja atuação teria levado o Estado de São Paulo e o Brasil à situação em que se encontravam. O futuro governo de São Paulo pretendia ser, então, "democrático", "parte solidária do Brasil em vias de democratização", "alavanca política, econômica, social e cultural das grandes mudanças que a população brasileira aspira e reclama", e saberia "fazer chegar às instâncias federais de decisão os justos anseios da população, partindo do princípio de que a estabilidade social do nosso Estado e o vigor de sua economia são essenciais para a plena democratização do País, bem como, para a recuperação da economia nacional".

A democratização pretendida pela "Proposta Montoro" inspirava-se, em termos gerais, na doutrina liberal e nos princípios da Doutrina Social da Igreja. O discurso de Montoro, definindo o sentido de sua candidatura, apresentava, ainda, traços evidentemente populistas. Portanto, é importante notar que, se por um lado a elaboração da Proposta congregava "democraticamente" várias tendências, por outro lado essa composição viria trazer, posteriormente, dificuldades para sua efetivação, principalmente quando confrontadas aos pressupostos e demandas das chamadas "esquer-

das", "esquecidas" na elaboração final da Proposta². A abordagem de cada um desses diversos princípios doutrinários, feita separadamente nos itens seguintes, procurará evidenciar suas influências posteriores, sem contudo considerar que na atividade política as atitudes individuais ou coletivas são tomadas de forma estanque ou sectária.

2. Alguns aspectos da doutrina liberal relevantes à análise da Proposta Montoro.

As reivindicações liberais presentes na Proposta Montoro procuravam responder, à época, aos anseios de liberdade tão duramente abafados desde 1964. A grande quantidade de votos obtidos pelo MDB em 1974 revelara não só um forte protesto contra o regime, mas a preferência dos eleitores em São Paulo pelo voto direto e pelo governo eleito. Simon Schwartzman considera que "este voto de protesto adquire feição de um voto contra o Estado, ou o governo, não só porque este governo representa certos interesses, mas porque é governo centralizado e autoritário"³.

Os pressupostos liberais evidenciam-se na Proposta Montoro pelas denúncias - ao enfraquecimento do Poder Legislativo e à supressão das eleições diretas para os postos mais importantes do Executivo, sob o regime autoritário; pelas reivindicações à volta ao Estado de Direito Democrático

2. O prof. João Cardoso Palma Filho, em entrevista realizada em 18.07.90, e a prof^a. Guiomar Namo de Mello, em entrevista realizada em 22.10.90, atestam a presença de setores de esquerda nos grupos que elaboravam a Proposta Montoro.

3. Schwartzman (1982), p. 142.

e convocação de uma Assembléia Nacional Constituinte; pelo compromisso de governar sob o respaldo da lei; e pela definição dos pressupostos democráticos, através dos quais se construiria a democracia no Brasil. Entre outros, "eleições livres e realmente participativas em todos os níveis, o que só é possível com liberdade para os partidos"; "funcionamento independente dos poderes Legislativo e Judiciário"; "liberdade de expressão, sem censura prévia às manifestações artísticas e culturais, à imprensa e aos demais meios de comunicação"; "proscrição, jurídica e de fato, de qualquer espécie de discriminação de sexo, raça ou credo"; "garantia dos direitos e prerrogativas do cidadão nos termos consagrados pela Declaração Universal dos Direitos do Homem".

A descentralização das decisões governamentais, uma das diretrizes básicas da Proposta, começaria pela "valorização da representação popular através do Poder Legislativo": "sem abrir mão das profundas modificações institucionais que se impõe nesse sentido a partir de uma nova Constituição Federal, o Governo Democrático de São Paulo se empenhará em estabelecer, desde logo, um novo equilíbrio entre o Executivo e o Legislativo estaduais - acolhendo as reivindicações populares encaminhadas por intermédio da Assembléia Legislativa, fortalecendo-a em suas funções fiscalizadoras e usando com moderação as prerrogativas do Executivo".

As relações político-sociais e as mudanças pretendidas far-se-iam pois, nos termos do processo legal, embora lhes tenham sido atribuída a característica conciliadora,

que não pode ser considerada propriamente liberal: "quem governar São Paulo pelo voto popular saberá reconhecer o papel dos partidos e do Poder Legislativo como instrumentos insubstituíveis de expressão, representação e conciliação democrática dos diferentes interesses sociais, empenhando-se a fundo na revisão das normas jurídicas e das práticas político-administrativas que os têm marginalizado da gestão governamental" (grifos meus).

As reivindicações de inspiração liberal apontadas acima, eram, conforme a interpretação da parcela oposicionista moderada, necessárias e pertinentes naquele momento, devido ao regime de excessão imposto ao país. Por outro lado, a oposição feita pelo PMDB e no caso pela Proposta Montoro (amplamente divulgada durante a campanha eleitoral), beneficiava-se da "imaginação política popular" que contrapõe "governo e povo", e das condições que haviam criado uma identificação popular com o MDB, graças à imagem de "antigo governo e antielitismo" permitindo-lhe "emergir como o símbolo de um novo estado de coisas"⁴. Essas imagens contribuíram nas eleições de 1982, para que se criasse nesses setores a esperança de que "a volta ao Estado de Direito", por si só, acabaria não apenas com o autoritarismo, mas também instalaria a democracia e poria fim às desigualdades sociais e econômicas⁵.

4. *Ibid.*, onde o autor cita estudos de Lamounier em Cardoso e Lamounier (1975) e de Reis (s/d), p. 15.

5. Indo além dos pressupostos liberais, Montoro, como se verá adiante, pretendia democratizar a administração estadual através da participação nos moldes da "democracia participativa" fundamentada nos princípios da Doutrina Social da Igreja. Entretanto, suas concepções nem sempre prevaleceram no par-

A própria doutrina liberal⁴ que fundamenta as demandas acima assinaladas, pode, como se sabe, impor limites à tão almejada democracia. Como lembra Faoro, referindo-se à legitimidade e não somente à legalidade do Estado de Direito, "a autocracia, nas suas modernas modalidades de totalitarismo ou autoritarismo, não perde suas características ao se converter semanticamente no Estado de Direito"⁷. "Há", continua ele, "uma falácia implícita em supor que o arbítrio deixa de existir no momento em que as ordens soberanas revestem o caráter de governo das leis e não governo dos homens, na consagrada fórmula liberal. Há alguma coisa mais que, qualificando o próprio Estado de Direito, lhe dá densidade democrática nem sempre coexistente ao liberalismo (...). O Estado de Direito separa o poder da força, qualificando o primeiro juridicamente mas sem alcançar, se entregue a si mesmo, a autoridade legítima"⁸.

A reivindicação à volta ao Estado de Direito, quando, como lembra Lebrun, não se inventaria o sentido das palavras transformando-as em "coisas" com conteúdos identificáveis e localizados, pode trazer enganos desagradáveis⁹.

tido, antes e durante seu governo, tendo as demandas políticas prevalecido, em diversos momentos, sobre as sociais e econômicas.

6. O liberalismo, segundo Laski, doutrina predominante no mundo do século XIX, na esfera da vida pública e privada, nos aspectos econômicos, sociais, políticos, filosóficos etc, entrou em declínio no período posterior à Grande Guerra de 1914-1918. Para este autor, foi esse pensamento que, desenvolvido com as práticas da nascente burguesia do final do século XV, favoreceu o predomínio econômico europeu e o aparecimento dos Estados Unidos, fornecendo subsídios para o surgimento das nações modernas no século XVII. A reação conservadora do século XVIII, de um lado, e o ataque socialista do século XIX, por outro, explicariam o declínio da doutrina liberal em nossa época, com a procura de formas que garantissem direitos sociais, econômicos e políticos, sem as implicações perversas que a doutrina liberal permitia. Cf. Laski (1973).

7. Cf. Faoro (1982), p. 31.

8. Idem, p. 32.

9. Cf. Lebrun (1984), p. 9.

Quando não se discute o poder como relação de força (dominação), quer exercida por coação, quer por consenso, pode-se cair na "ilusão" ou "farsa" liberal que, ao mesmo tempo, "vilipendia o poder" mas "admite que é indispensável mantê-lo (...) como válvula de segurança da economia de mercado"¹⁰. O que torna o poder "infinitamente perigoso", é, como lembra Tocqueville, "não o fato de ele mandar - mas o fato de que ele pode tomar conta da sociedade. Não o fato de controlar - mas o fato de que pode privar os indivíduos de qualquer iniciativa política, e até do desejo de tomarem iniciativas"¹¹.

O controle do poder através da separação de suas funções - executivas, legislativas e judiciais - pode, também, não ser garantido, dependendo de sua composição. Montoro, com pertinência, enfatizava a necessidade de fortalecimento dos poderes legislativo e judiciário¹², como uma forma de controlar o poder executivo, pois é aí que tradicionalmente, no Brasil, se concentra (quase em totalidade) o poder. Há que se considerar, no entanto, a base sociológica¹³ desta divisão para que esse controle se realize.

Franz Neumann considera que a doutrina da separação dos poderes, quando se aceita essa base sociológica, só

10. Idem, p. 82.

11. Idem, p. 98.

12. Montoro, em discurso proferido no Senado Federal, em 05.12.73, enfatiza a "Contribuição do Legislativo para o Desenvolvimento Econômico, Social e Político", fazendo um retrospecto histórico de alguns episódios desde o pedido do "Fico", feito no Senado da Câmara em 1821, até a outorga do monopólio estatal do petróleo à PETROBRAS. Cf. Montoro (1974), pp. 57-63.

13. Franz Neumann, analisando a concepção de Montesquieu sobre a separação de poderes, afirma que ele atribuiu "peso igual" ao poder executivo e ao poder legislativo, por entender que "somente o poder pode controlar outro poder". Esta é a base sociológica da doutrina de separação dos poderes. Cf. Neumann (1969), pp. 153-154.

poderá cumprir a promessa de ser um "instrumento de controle do poder", "se os três (ou dois) poderes estiverem separados não somente de forma legal e organizacional, mas também social, isto é, com grupos sociais diferentes dominando os poderes diferentes". Só assim, em sua opinião, a doutrina da separação dos poderes "pode cumprir a sua promessa de ser um instrumento de controle de poder"¹⁴. Para Neumann, a liberdade não é ameaçada pela atividade legislativa da administração, mas por uma estrutura tal da sociedade que torne impossível ou difícil que surjam forças políticas adversárias". Sua convicção é de que "uma estrutura social pluralista e um sistema flexível multipartidário são muito mais importantes para a liberdade do que a monopolização da legislação pela legislatura e a redução do poder administrativo para uma entidade que apenas zele pela execução da lei"¹⁵. "A ameaça à liberdade", continua Neumann, "inerente na ascendência da administração, não pode ser refreada com a diminuição da atividade administrativa, mas somente com a sujeição ao controle parlamentar e garantia da participação popular na administração"¹⁶.

Essa preocupação é também compartilhada por Denis Rosenfield, ao considerar que o princípio da separação dos

14. Idem, p. 154. As concepções políticas de Montesquieu, considera Neumann, "tiveram um efeito bastante direto sobre o constitucionalismo, isto é, nas doutrinas e práticas que se preocupam com restrições ao poder (...) sem contudo exercer qualquer influência sobre as doutrinas democráticas". (pp. 156-157).

15. Idem, pp. 159-160.

16. Idem, p. 160. Como veremos adiante, Montoro, em suas concepções democráticas, embora com limites, incluía a participação popular. Todavia, ao menos na educação, nem sempre conseguiria a prevalência de suas convicções. Um dos motivos foi a manutenção do poder político e burocrático centralizado nos órgãos executivos do governo.

poderes só cumprirá com o objetivo de ser "obstáculo contra à tendência presente em cada um dos poderes de se arrogarem direitos ilimitados sobre o conjunto do Estado", "se permanecer vinculado ao desenvolvimento da sociedade civil". Caso contrário, enfatiza Rosenfield, cada poder pode isolar-se do conjunto da sociedade, criando espaços para que uma máquina administrativa se apodere do controle da sociedade legitimando ao mesmo tempo a sua forma de dominação política¹⁷.

Outro pressuposto liberal, a cidadania, presente nas diretrizes básicas da Proposta Montoro, encontra, também, nas desigualdades sociais, o limite de sua aquisição por todos os indivíduos. T.H.Marshall, em uma análise, segundo ele, ditada pela história, divide o conceito de cidadania em três elementos - civil, político e social - que foram se impondo à medida em que as instituições políticas e as funções do Estado se diferenciavam. A igualdade básica, no entanto, mesmo "enriquecida de substância" e "concretizada nos direitos formais da cidadania" continua compatível, segundo Marshall, com as desigualdades das classes sociais: "nossa sociedade de hoje admite que os dois ainda são compatíveis, tanto assim que a cidadania em si mesma se tem tornado, sob certos aspectos, no arcabouço da desigualdade social legitimizada"¹⁸.

17. Cf. Rosenfield (1984), p. 82.

18. Cf. Marshall (1967), pp. 63-64: "o elemento civil é composto dos direitos necessários à liberdade individual - liberdade de ir e vir, liberdade de imprensa, pensamento e fé, o direito à propriedade e de concluir contratos válidos e o direito à justiça (...) cujas instituições mais intimamente a ele associadas são os tribunais da justiça. Por elemento político se deve entender o direito de participar no exercício do poder político como um membro de um organismo investido da autoridade política ou como um eleitor dos membros de tal organismo. As instituições correspondentes são o parlamento e os conselhos do Governo local. O elemento social se refere a tudo que vai desde o direito a um mínimo de bem-

O status de cidadão, por outro lado, não logra obter, mesmo com os direitos civis, políticos e sociais, uma participação no poder ou mesmo sua diminuição. Em toda parte, hoje, diz Lebrun, "cidadão" quer menos e menos dizer "indivíduo político enquanto participante do poder", e cada vez mais "indivíduo político enquanto codificado pelo poder, determinado inteiramente por ele, produzido por ele"¹⁹.

Todavia, é preciso sempre lembrar quão longe se estava àquela época (e ainda hoje) dos pressupostos para a consolidação da democracia no Brasil. A monopolização do poder, centralizado no executivo, característica histórica do sistema político brasileiro, a fragilidade do sistema representativo e o autoritarismo, quase sempre impunemente praticado, tornavam pertinentes as demandas liberais em torno da "volta ao Estado de Direito". E, a partir daí, é que se fará uma síntese analítica do sentido das demandas liberais assinaladas naquele contexto.

2.1 Síntese analítica

As incoerências ou limitações dos pressupostos liberais quando se pretende consolidar a democracia, indicados acima, adquirem uma dimensão maior no Brasil, devido às características históricas do seu sistema político. Um dos maiores entraves à consolidação de um sistema representativo

estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo da herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade. As instituições mais intimamente ligadas com ele são o sistema educacional e os serviços sociais".

19. Cf. Lebrun, (1984), p. 68.

no Brasil é, segundo Schwartzman, a forte presença no sistema político partidário brasileiro, do "sistema de cooptação"²⁰. As elites regionais, principalmente no Centro, Nordeste e em certa medida no Sul do país, "tendem historicamente a se preocupar menos com a representação de seus interesses no centro político nacional do que com seu acesso a posições de poder e prestígio em um regime político centralizado". E "os esforços eventuais de autonomia local tendem geralmente a ser cooptados pelo centro ou suprimidos pelas elites locais com o apoio do governo central"²¹.

A forte presença do Estado na sociedade brasileira, como "pólo aglutinador quase único"²², em "um regime político baseado na centralização do poder e cooptação de setores mais ativos tende à burocratização e a política de distribuição de recursos entre clientelas eleitorais"²³. Foi o que aconteceu naquele período, confirmando mais uma vez esta constatação, quando das "demandas representativas" antes das eleições, alguns políticos do PMDB passaram a fazer pressão para obter cargos e favores junto à Secretaria de Educação²⁴. É o que se pode deduzir, também da atuação de alguns políticos de "esquerda" que continuaram no PMDB. A forma representativa tende, segundo Schwartzman, a responder

20. Cf. Schwartzman (1982), p. 129.

21. *Ibid.*, p. 144.

22. Afirmação de Fernando Henrique Cardoso, citado por Schwartzman (1982), p. 145.

23. *Ibid.*, p. 144.

24. Sobre esse tipo de atitude clientelista e fisiologista de alguns políticos do PMDB, obtive depoimento do professor João Cardoso Palma Filho. Em sua opinião, foi essa prática política nos Estados e Municípios que "minou o PMDB" levando a uma "grande decepção". A Assembléia Legislativa passou a se interessar pelos cargos, e, então, pergunta o professor Palma, quando se tem que ter cargos para nomear os amigos, quem vai querer apoiar uma reforma que quer enxugar, fixar cargos? Entrevista concedida em 18.07.90.

mais direta e explicitamente às demandas de seus constituintes e, por isso, a ser mais clara na definição de objetivos e política governamentais²⁵. As demandas da esquerda foram "esquecidas" na elaboração da Proposta Montoro, mas não os cargos com os quais seriam contemplados, posteriormente²⁶.

A demanda por maior representação dos professores na definição de uma nova política de educação no Estado de São Paulo e as reivindicações para que os diretores e delegados de ensino fossem eleitos não obteriam êxito, mostrando a continuidade das práticas clientelísticas e burocráticas na administração educacional, como se verá adiante. No entanto, um melhor exemplo de política de cooptação no sentido definido por Schwartzman²⁷, se deu no governo federal que, chamando a si a tarefa da "transição democrática", obteve o apoio dos governos estaduais, inclusive o de São Paulo, que após ter saído em praça pública exigindo eleições diretas para presidente da República, concordaram com a composição que elegeu indiretamente Tancredo Neves. Florestan Fernandes chamou essa composição política de "conciliação conservadora", considerando também que, "tornado situação, o PMDB teria de trair a sua pregação democrática"²⁸. Essa concilia-

25. Cf. Schwartzman (1982), p. 144.

26. Em sua entrevista (citada) o prof. Palma se refere à dificuldade de trabalho que ele teve, devido ao critério político de distribuição de cargos, colocando, às vezes (como foi seu caso, por indicação de Alberto Goldman, do PCB), um Diretor Regional de "esquerda" e na mesma região, Delegados de Ensino de "direita".

27. A política de cooptação "é, essencialmente, uma política de controle e manipulação das formas emergentes de participação"; "a intensidade dos processos de urbanização, educação, etc. (o que se denomina em uma palavra 'modernização') acrescenta uma nova dimensão ao quadro político, consubstanciada em aumento de demandas de participação, crescente consciência de objetos políticos e busca de representação de interesses". "É sobre esse processo que se exerce, mais caracteristicamente, a política de cooptação". Cf. Schwartzman (1982), p. 122.

28. Cf. Fernandes (1985), pp. 26-27.

ção resultou, segundo Fernandes, "do desdobramento que mais convinha às elites econômicas, culturais e políticas das classes dominantes. Esvaziar a praça pública, recolher as bandeiras políticas 'radicais', matar no nascedouro o movimento cívico mais impressionante de nossa história - restaurando de um golpe as transações de gabinete, as composições entre os varões 'liberais' da República, o mandonismo político"²⁹.

Analisando, por seu turno, as dificuldades encontradas na transição de um estado "burocrático-autoritário" para uma democracia política, adverte Guillermo O'Donnell, que o desaparecimento de uma ou até mesmo de todas as condições que caracterizam este Estado podem ou não manter o autoritarismo, mesmo que não sob a forma específica do Estado "burocrático-autoritário"³⁰. A democracia política, segundo ele, é só um "desembocamento possível" da transição democrática. Isto porque várias forças estão jogando na coalização dos alinhamentos típicos do Estado "burocrático-autoritário": os chamados "brandos" da aliança governante, que tentam conduzir o processo de liberação, apesar de indicarem uma forma política que talvez continue sendo autoritária; os "duros" do Estado "burocrático-autoritário", que se opõem a toda transformação baseados em sua conformidade com este Estado ou no argumento de que "ainda" não chegou o momento de descomprimir politicamente a situação; os indecisos dentro

29. *Idem*, pp. 27-28.

30. Cf. O'Donnell (1986), p. 81. As características do Estado "burocrático-autoritário", por ele especificadas encontram-se à pag. 80.

do aparelho estatal (inclusive as Forças Armadas) e as classes dominantes. Do outro lado, um segmento que se pode chamar de "oposição democrática". A todos, os "brandos" devem apresentar o argumento verossímil de que a transição que propõem é "melhor" do que a continuidade que os duros oferecem³¹.

Nas negociações empreendidas, o maior perigo, segundo O'Donnell, é a fusão dos "duros" com os indecisos, principalmente entre Forças Armadas e a burguesia, que estariam dispostos a "ver o que acontece" com a liberalização, embora permaneçam atentas aos argumentos dos "duros". Essa coalização pode conduzir a um "catastrófico dano a interesses fundamentais da transição" ou seja, a um golpe de Estado. Mas, se essa fusão é uma das principais possibilidades com que os "brandos" têm que se preocupar, por outro lado, em sua opinião "essa é uma das mais importantes cartas de que dispõem para colocar na mesa da oposição" sendo que nela baseados podem argumentar - e pressionar - para que a oposição "não exija demais" e para fazer com que em cada etapa, se conforme com o que é possível "dentro das circunstâncias"³². Este argumento seria usado pelos "liberais do regime" e aceitos pela oposição para justificar a composição que permitiu a eleição indireta de Tancredo Neves e a convocação de um Congresso Nacional Constituinte, ao invés de uma Assembléia Nacional Constituinte, com parlamentares especialmente eleitos para elaborar a nova constituição do país.

31. *Idem*, p. 80.

32. *Idem*, p. 84.

Argumenta ainda O'Donnell, que a existência na oposição de grupos oportunistas, dispostos a aceitar qualquer proposta feita pelos "brandos" e de grupos maximalistas, que não querem negociar com ninguém do Estado "burocrático-autoritário", pode complicar ainda mais a consolidação de uma democracia política, conduzida pela "oposição democrática": os primeiros, porque podem deter o processo nas propostas iniciais dos liberalizantes; os outros, porque, condenando a liberação como um "embuste" e amaldiçoando como traidores os que a fazem, fornecem argumentos para que os "duros" reafirmem sua posição e se dirijam aos indecisos, instando-os a se definirem contra a liberalização³³.

Acima das posições da esquerda, porém, o que tem predominado no Brasil é a prática da "conciliação pelo alto". Em 1990, saindo das obras especializadas para as publicações dirigidas ao público em geral, esta prática tradicional de conciliação, no Brasil, é posta em evidência. A revista Isto É/ Senhor, por exemplo, em editorial intitulado "A estaca Zero", recupera em traços rápidos, porém precisos, os anos de 74, 78 e 82, quando "o povo brasileiro foi para a oposição". Cita, em especial, o episódio das "diretas - já" e seu significado para um "povo que foi educado para a festa, na qual se esvai qualquer instinto de resistência". Em um "relâmpago de poucos anos", talvez, "milhões de brasileiros tivessem atingido a consciência da cidadania para

33. *Idem*, p. 85. O autor considera as condições para que a "oposição democrática" possa conduzir o processo de "transição democrática" até chegar à "democracia política", que pode, por sua vez, ampliar-se para planos sociais e econômicos, que não são necessariamente interligados com sua vigência, conforme, segundo sua opinião, mostra a experiência histórica.

acreditar na sua chance de viver melhor através da liberdade". Mas, "o povo que teve fé foi traído, porém, por aqueles que pretendiam liderá-lo na virada decisiva". E, num só parágrafo, as conseqüências da traição: "É só lembrar. Não houve diretas. Os militares voltaram às casernas, mas no arreglo da Aliança Democrática ficou na Presidência um certo José Sarney, que comandara a rejeição do projeto parlamentar das diretas. A morte de Tancredo Neves envolveu na traição o próprio destino, embora espíritos céticos entendam que o beatificado Tancredo não iria muito mais longe do que Sarney. Como este, e como todos os demais signatários do programa de Aliança Democrática, Tancredo jamais ousou formular o projeto de uma Assembléia Constituinte exclusiva e soberana, sem a qual a efetiva ruptura com o passado seria impossível. Herói da enésima conciliação, Sarney foi premiado com cinco anos de mandato"³⁴.

Todas as forças políticas que durante o Governo Montoro atuavam também na educação, indicam a complexidade do processo de democratização que tinha curso nas instituições políticas³⁵. Portanto, os breves comentários feitos

34. Cf. Revista "Isto É/ Senhor", editorial de 15 de agosto de 1990, p. 15.

35. Essa complexidade pôde ser constatada, por exemplo, em 1990, quando a mudança do sistema presidencialista para parlamentarista prevista na Constituição de 1988 voltou à cena na campanha eleitoral. Montoro, candidato a Senador pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), advogava a adoção do parlamentarismo (cf. Folha de S. Paulo - 07/08/1990), sendo contestado por Luiz Felipe de Alencastro, por considerar que a "solitária instalação do voto distrital" proposta por Montoro "não viabiliza por si só coisa alguma". Conforme sua opinião, o PSDB fez do parlamentarismo uma questão dogmática sem deixar claro suas pré-condições, apontando somente suas vantagens e dissimulando o "rolo político-institucional que a instalação desse fantástico sistema de governo - consagrado por médias correlações aritméticas - pode provocar no Brasil" (cf. Folha de S. Paulo - 12/08/1990). Também o historiador norte-americano, conhecido "brasilianista" Thomas Skidmore, aponta as possíveis conseqüências da mudança para o parlamentarismo, nesse momento, pois poderia, "ao contrário do que se espera, favorecer o presidente e dar-lhe justificativas para mais medidas provisórias em nome da urgência da transição" (Cf. Folha de S. Paulo - 05/08/1990).

até aqui, evidentemente não tem o objetivo de esgotar o assunto e nem mesmo de elaborar uma análise política aprofundada dos princípios liberais presentes na Proposta Montoro. Todavia, as considerações tecidas, ao indicar algumas incoerências de cunho teórico ou mesmo nas atitudes tomadas pela cúpula governamental, procuraram mostrar que os limites à democratização pretendida na educação, podem ser atribuídos não só a questões internas da administração educacional, mas também a questões políticas e partidárias de âmbito estadual e federal.

3. Influência da Doutrina Social da Igreja na Proposta Montoro

Além dos pressupostos liberais apontados no item anterior, encontram-se, também, na Proposta Montoro, princípios inspirados na Doutrina Social da Igreja, aos quais será dada uma ênfase maior por dois motivos. O primeiro justifica-se pela formação cristã católica de Franco Montoro, tendo ele participado, inclusive, do Partido Democrata-Cristão (PDC), no início da década de 1960³⁶. A segunda razão é porque através da proposta pessoal de Montoro, de construir uma "democracia participativa", é que ele diferenciava seu projeto de governo, distanciando-o de acordo com a Doutrina Social da Igreja do "individualismo dispersivo e anárquico" e do "estatismo centralizador e totalitário". Estes princí-

36. A participação de Franco Montoro, no PDC, foi assinalada no primeiro capítulo, item 5.

pios, embora guardem certa proximidade com demandas sociais-democratas³⁷, serão aqui tratados, se não exclusivamente, ao menos de forma relevante, através de sua fundamentação cristã. Através deles é que se definiriam os pressupostos à democracia que se "ajudaria a construir no Brasil".

Entre os pressupostos apontados acima, destacam-se: a "garantia ao direito ao trabalho e uma repartição mais justa da renda, proporcionando o acesso eqüitativo da sociedade aos bens materiais, à educação, à saúde, à cultura e ao lazer"; a "descentralização do poder e participação de todos os setores da comunidade nas decisões de interesses comum, reconhecendo-se a autonomia e competência específica dos órgãos de representação da sociedade civil e dos diferentes movimentos sociais"; o "estímulo permanente à iniciativa da população e confiança no seu discernimento como fonte de soluções para os problemas que lhe dizem respeito"; a "liberdade sindical, com todos os direitos inerentes a essa prerrogativa". Assim, como uma "exigência e decorrência da democracia" a política de desenvolvimento seria voltada para a criação de oportunidades de emprego, sendo que as iniciativas do "Governo Democrático de São Paulo" estariam permeadas, no terreno econômico-social, pela necessidade de aumentar a oferta de emprego, de garantir a segurança, a estabilidade e a dignidade do trabalhador. A "pessoa humana" seria o centro do desenvolvimento, das transformações sociais e políticas do Estado e do País.

37. As posições sociais-democráticas de Montoro ganharam importância, posteriormente, em sua atuação no Partido da Social Democracia Brasileira, sem contudo distanciar-se dos princípios cristãos.

O futuro governador, ao analisar esses pressupostos, pretendia, através da "participação solidária" ao lado de todos os brasileiros, buscar "formas alternativas ao modelo vigente, no plano da convivência política, do crescimento econômico e do desenvolvimento social". O regime democrático pretendido não seria apenas "representativo e formal" mas incluiria as dimensões essenciais da "democracia moderna: pluralista, participativa, aberta, não só no plano político mas também no plano social, econômico e cultural".

Aos empresários nacionais, garantia o futuro governador que não seria um "delegado do Governo Federal, mas um fator de apoio às reivindicações voltadas para o fortalecimento da economia nacional, a expansão do emprego e o atendimento das necessidades básicas da população". Governaria "consciente do papel que São Paulo desempenha e que lhe está reservado desempenhar na conquista de um futuro de dignidade humana e justiça social para todo o povo brasileiro".

A democracia das instituições, a melhoria das condições de vida da população, a justiça social, haveriam de ser alcançadas de "baixo para cima", como condição essencial para viabilizá-las e evitar que fossem desfiguradas. Seria esta a "forma de tornar a democracia uma realidade prática nas decisões do Governo do Estado" (grifos do texto).

É na definição da "democracia participativa" que se encontram, com maior propriedade, os fundamentos da democracia cristã. De acordo com a Proposta, a dimensão participativa "suscita e incorpora a interferência direta dos dife-

rentes segmentos da sociedade nas decisões governamentais que lhe dizem respeito". Sua explicitação, porém, embora longa, requer transcrição para que se possa estabelecer, posteriormente, o paralelo com a Doutrina Social da Igreja: "Tudo que puder ser decidido e realizado pelo bairro, pelo município, pela região, não deverá ser absorvido pelos órgãos superiores da administração. Tudo que puder ser previamente debatido com as comunidades de base, as organizações de moradores, as entidades de classe, não deverá ser resolvido nos gabinetes fechados. A população é quem conhece melhor seus problemas específicos. Por isso deve ser ouvida sempre. Assim abriremos caminho para a substituição dos métodos paternalistas e tecnocráticos pelas soluções elaboradas com a participação organizada da população, de modo que cada cidadão e cada comunidade sejam agentes de seu próprio desenvolvimento".

Uma "administração pública democrática, aberta à participação honesta e eficiente", poderia, segundo a Proposta, "melhorar muito as condições de vida da população".

Em síntese, é principalmente através desse tipo de administração que se mudaria a atuação do governo, como representante do Estado. Este, diferenciando-se dos princípios liberais clássicos, passaria a intervir nas relações econômicas, políticas, sociais e culturais. Essa intervenção deveria se reger pelo estrito "interesse público"³⁸ e conside-

38. A relação de equivalência entre o "interesse público" e o princípio do "bem-comum" da Doutrina Social da Igreja, pôde ser confirmada nas próprias palavras de Montoro, em debate realizado durante a campanha eleitoral de 1980, transmitido pela Rede Globo de Televisão em 19.08.90. Montoro, ao responder uma questão sobre seu posicionamento quanto ao Governo Federal, respondeu que "o apoio incondicio-

rar a "pessoa humana" (não o indivíduo) como centro do desenvolvimento do país. Os interesses pessoais, mediatizados pelos grupos sociais, seriam reivindicados não apenas através das representações formais (parlamentares) mas, também, através da participação nas decisões do governo. Do mesmo modo a participação do Governo Estadual era reivindicada junto ao Governo Federal, tomando, algumas vezes, o caráter de intercessor dos interesses desses grupos (por exemplo, quanto aos pequenos e médios empresários) e, outras vezes, de promotor de melhores condições de vida para a população. A descentralização administrativa garantiria uma maior participação da "comunidade" nos "assuntos que lhe dizem respeito", garantindo, também, por outro lado, a criação de empregos. As mudanças pretendidas far-se-iam legalmente, respeitando-se os legítimos interesses constituídos.

3.1 Influência da Doutrina Social da Igreja no modelo de "democracia participativa" proposto por Montoro.

Desde seus discursos no Senado Federal, Montoro vinha defendendo uma "democracia participativa" para o Brasil, afirmando que a "participação é a exigência fundamental dos regimes democráticos"³⁹. A "democracia participativa, comunitária ou federativa" pode ser caracterizada, segundo Montoro, como um "modelo de organização democrática, fundado

nal" ou a "oposição sistemática" são "posições primárias", e que o "nosso objetivo é o interesse público, o bem-comum".

39. Cf. "Democracia Participativa, seus fundamentos e instrumentos", discurso proferido na Sessão do Senado Federal do dia 15/09/72. Apud Montoro (1974), p. 41.

não apenas na representação" popular, mas também, na "participação organizada e ativa dos grupos sociais nos assuntos de seu interesse"⁴⁰. A exigência de participação, ainda segundo Montoro, constituiu-se em razões de ordem sociológica, histórica, psicológica e filosófica. As últimas são fundamentadas na afirmação de João XXIII, de que "quando as estruturas e o funcionamento de um sistema econômico comprometem a dignidade humana dos que nele trabalham, enfraquecem o sentido de sua responsabilidade ou impedem seu poder de iniciativa, esse sistema é injusto, ainda mesmo que a produção atinja altos níveis (desenvolvimento econômico) e seja distribuída conforme as normas da justiça e da eqüidade (desenvolvimento social)"⁴¹.

Montoro enfatiza que o fundamento político da democracia, presente na Constituição Brasileira, "todo poder emana do povo e em seu nome é exercido", leva a um questionamento sobre quem é povo. Em sua concepção, não se trata de "indivíduos isolados e abstratos", mas de homens concretos e situados, isto é, "pais, filhos, irmãos, numa família, o morador em cada localidade, o empregado e o empregador no seio da empresa, o estudante e o professor na escola, o fiel na sua comunidade religiosa, o partidário em sua agremiação, o esportista, o consumidor, o contribuinte, o telespectador, o ouvinte etc". Para ele, a "comunidade nacional é integrada por um grande número de comunidades ou instituições menores, com fins e características próprias", e o Estado apesar de

40. *Idem*, p. 42.

41. *Idem*, p. 43.

sua responsabilidade central na direção da vida nacional, é apenas uma dessas instituições. "O Estado não pode absorver, desconhecer ou eliminar esse pluralismo de comunidades", cabendo-lhe "ouvir, coordenar, apoiar, ou suprir as atividades das mesmas"⁴².

Esse princípio político é fundamentado por Montoro, através dos pronunciamentos de Pio XI, referendados por João XXIII: "assim como não é lícito retirar dos indivíduos e passar para a comunidade o que eles podem realizar com seu próprio trabalho e iniciativa, assim também não é justo, prejudicar a boa ordem social, retirar das comunidades menores o que elas podem realizar por si mesmas, e atribuí-lo a uma comunidade maior e mais elevada. Toda ação da sociedade, por sua própria natureza, deve prestar ajuda aos membros do corpo social, mas nunca destruí-los ou absorvê-los"⁴³. Sintetizando, Montoro, afirma que a importância da participação está em que ela "serve melhor ao bem comum e assegura a promoção humana"⁴⁴.

Os instrumentos para a realização dessa "democracia participativa" são, segundo Montoro, as associações no plano local, do trabalho, da juventude e educação, e do plano político⁴⁵. Além dos "instrumentos de participação", o "processo de participação" deveria ser adotado em qualquer experiência de ação social, por exemplo, na vida interna dos

42. *Idem*, p. 44.

43. *Idem*, *ibid.*

44. *Idem*, p. 46, grifos meus.

45. *Idem*, pp. 46-55, onde, para cada um desses planos, Montoro oferece inúmeros exemplos de associações.

partidos, sindicatos, associações, nos métodos de ensino em todos os níveis, e nos métodos de ação social.

Concluindo, reafirma Montoro a tendência "humanizadora", "personalista" e "comunitária" dessas iniciativas de participação, opondo-se, de um lado, ao "individualismo dispersivo e anárquico" e, de outro, ao "estatismo centralizador e totalitário"; "o primeiro, a pretexto de defender um indivíduo abstrato e sua liberdade, também abstrata, se opõe (...) à instituição e ao fortalecimento de associações intermediárias"; o segundo "concentrando os poderes sociais, em mãos de órgãos governamentais, desconhece ou absorve a autonomia desses organismos menores"; "ambos dificultam o natural desenvolvimento da pessoa humana, que se realiza, normalmente, através de comunidades como a família, a escola, o bairro, a empresa, a profissão, a classe, o partido, a paróquia"⁴⁶. Portanto, afirma Montoro, "é preciso, em suma, assegurar a cada homem o direito de não ser simples objeto das medidas de proteção e assistência, mas garantir-lhe o direito de, como pessoa consciente e responsável, participar ativamente na tarefa de seu desenvolvimento e no de sua comunidade"; "uma democracia participativa surge, assim, como modelo político e social de responder às exigências contemporâneas de novas formas de convivência social, que sem sacrificar a segurança do desenvolvimento, respeitem os valores humanos fundamentais de justiça e liberdade"⁴⁷.

46. *Idem*, pp. 54-65, grifos meus.

47. *Idem*, p. 55, grifos meus.

A importância da explicitação do modelo de "democracia participativa" proposto por Montoro, e apresentado resumidamente acima, se acentua, na medida em que ao final de seu mandato como governador, ele avaliou sua administração tendo como referencial a Proposta Montoro, destacando sempre a participação, juntamente com a descentralização, como as metas e as realizações mais importantes durante os quatro anos de governo⁴⁸. Enfatiza ainda nessa avaliação a importância da "comunidade" como "idéia força de uma política humanista"; o "diálogo" como característica do relacionamento "pessoas-sociedade"; o "despertar da sociedade civil", através dos "processos comunitários ou de participação" e da "defesa e fortalecimento das comunidades" que "integram a sociedade civil"; e a "luta pela justiça" como "parte essencial da luta pela liberdade"⁴⁹.

Assim, a exposição de alguns princípios da Doutrina Social da Igreja que serão abordados a seguir têm, portanto dois objetivos. O primeiro é entender como foi possível conciliar as diferentes concepções doutrinárias e seus representantes na elaboração da Proposta Montoro e o segundo é buscar as origens das concepções e proposta de Montoro. No primeiro capítulo, já se apontou a predominância dos liberais sobre as esquerdas no "processo de transição democrá-

48. Montoro, inclusive, publica essa avaliação do governo, através do que ele chama Os 12 Batalhas do Governo Montoro: 4 anos de democracia, publicado pela Coordenadoria de Imprensa do Governo do Estado de São Paulo, em 1987. Cf., em especial, A Batalha pela Democracia e A Batalha pela Descentralização e Participação que foram publicadas separadamente.

49. Cf. São Paulo. Governo de Estado. A Batalha da Descentralização e Participação no Governo Montoro. Coordenadoria de Imprensa do Governo do Estado de São Paulo, março de 1987, pp. 185-191, onde transcreve um trabalho apresentado no Congresso Internacional de Filosofia do Direito - São Paulo, sob o título "Liberdade, participação e comunidade".

tica". Mas, no caso de Montoro, existe um componente pessoal, que é sua proposta de "democracia participativa", que não era exatamente a proposta do PMDB⁵⁰, e que tinha poucos adeptos. Entre eles, o futuro Secretário de Educação, Paulo de Tarso Santos, que participara também do Partido Democrata Cristão, no início da década de 60⁵¹.

3.2 Alguns princípios da Doutrina Social da Igreja relevantes à análise da Proposta Montoro

Entre os princípios inspirados na Doutrina Social da Igreja que fundamentam as demandas e posições de Montoro, salientam-se: o conceito de homem como "agente" e não como "objeto" de seu próprio desenvolvimento e de sua "comunidade"; a promoção de "bem comum"; o princípio da subsidiariedade que fundamenta a participação e autonomia dos grupos sociais; o contrato de sociedade que fundamenta o direito ao trabalho e à justa remuneração, bem como a participação dos trabalhadores nos lucros, no capital e na propriedade das empresas; e a afirmação do princípio de "evolução" social, contra o de "revolução" social.

Ao abordar estes princípios, é preciso, em primeiro lugar, não esquecer a mudança de discurso da Igreja, após o Concílio Vaticano II, e as encíclicas de João

50. Cf. Programa do PMDB-1981, abordado no capítulo I, item 7.

51. Cf. Item 5 do capítulo I, deste trabalho.

XXIII⁵². A Doutrina Social da Igreja tem nas encíclicas papais sua principal fonte. Tradicionalmente, elas são elaboradas com a finalidade de orientar os cristãos católicos em sua atuação como "pessoas humanas" e como cristãos. Pela primeira vez, porém, na história dos documentos pontíficos, o papa João XXIII, em sua encíclica Pacem in Terris, dirigiu-se, não apenas aos bispos e aos fiéis, mas a "todos os homens de boa vontade". Isto porque esta encíclica trata, entre outros assuntos, da "colaboração" entre católicos e "pessoas que não têm fé em Cristo ou têm-na de modo errôneo ..."⁵³. Essa possibilidade de colaboração é que vem permitindo aos católicos "conjuguar esforços na demanda de objetivos econômicos, sociais, culturais, políticos, que se revelam desejáveis e úteis para o bem comum", reservado à Igreja o "direito e o dever" de "salvaguardar os princípios de ordem ética e religiosa" e de "intervir com autoridade junto de seus filhos na esfera da ordem temporal, quando se trata de julgar a aplicação desses princípios aos casos concretos"⁵⁴.

Desde a encíclica Rerum Novarum, de Leão XIII, publicada em 15 de maio de 1891, a Igreja propõe à ação dos fiéis, um catolicismo social, cujos princípios fundamentais são: o "respeito à dignidade da pessoa humana, destinada a um fim eterno; a sociedade civil é co-natural ao homem e tem

52. Essa mudança de orientação, propondo a "socialização" da sociedade, embora se distinguisse do socialismo e condenasse o comunismo, causou impacto em todos os cristãos e indignação em alguns, que passaram a chamar João XXIII de o "papa comunista".

53. Cf. Amoroso Lima (1963), 2^o vol., p. 582.

54. Cf. Mesquita (1963), pp. 613-618.

como finalidade procurar o bem comum; a ordem social deve basear-se na justiça e caridade; o esforço em prol da reforma dos costumes e das estruturas institucionais; o respeito à célula social primária: a família"⁵⁵. Através desses princípios é que condena "os erros do liberalismo" por "considerar os homens totalmente autônomos e independentes entre si, sem especial solidariedade", e, ao mesmo tempo, porque "consente e quase implica e fomenta a exploração dos fracos". Condena, por outro lado, os "erros do comunismo" que "considera todos os homens iguais no sentido material da palavra e termina nivelando-os sob o Estado, como se se tratasse de animais"⁵⁶.

Leão XIII, todavia, aponta, os "aspectos positivos" do liberalismo e comunismo: "por uma parte, liberdade e respeito à pessoa individual e, por outra, solidariedade e preocupação pela comunidade". A missão atual da Igreja "estará então, na síntese das verdades incompletas, sustentada por ambos os sistemas sociais - "a liberdade na solidariedade": tanta liberdade quanto seja compatível com a solidariedade; tanta solidariedade quanto possa ser compatível com a liberdade"⁵⁷. O princípio que rege esta concepção foi confirmado por João XXIII, na Mater et Magistra, que completa afirmando: "cada um dos seres humanos, é e deve ser o fundamento, o fim e o sujeito de todas as instituições em que se expressa e realiza a vida social: cada um dos seres humanos,

55. Cf. Aranzadi e Giner (1962), p. 212.

56. Idem, p. 220.

57. Idem, pp. 220-221, grifos meus.

considerado na realidade daquilo que é e que deve ser, segundo a sua natureza intrinsecamente social, e no plano divino da sua elevação à ordem sobrenatural"⁵⁸.

A "persona humana", passa então, a ser considerada como "sujeito" e não como "objeto" das instituições sociais. Da "dignidade da pessoa humana", surgem, segundo Aranzadi e Giner, duas importantes conclusões: "o homem é inteligente, responsável e livre e é, por isso: a) sujeito, b) de direitos"⁵⁹. Entre estes, os direitos políticos são apontados por João XXIII, na Encíclica Pacem in Terris "coere ainda com a dignidade da pessoa o direito de participar ativamente da vida pública, e de trazer assim a sua contribuição pessoal ao bem comum dos concidadãos" e, citando Pio XII, completa: "a pessoa humana como tal não só pode ser considerada como mero objeto ou elemento passivo da vida social, mas, muito pelo contrário, deve ser tida como sujeito, o fundamento e o fim da mesma"⁶⁰.

A doutrina de Cristo, pronuncia-se João XXIII, logo no início da Mater et Magistra, "une, por assim dizer, a terra ao céu, pois ela compreende o homem em seu todo, corpo e alma, inteligência e vontade, e o convida a elevar a mente das mutáveis condições desta vida às alturas da vida eterna, onde ele há de gozar, enfim de uma felicidade e de uma paz intermináveis"⁶¹. E ainda, que "se bem a primordial missão da Igreja seja santificar as almas e fazê-las parti-

58. *Idem*, p. 221.

59. *Idem*, p. 223.

60. Cf. Mesquita (1963), p. 588.

61. *Idem*, p. 69. Sobre o assunto ver, também Maritain (1965).

ocupar dos bens sobrenaturais, contudo, ela também se preocupa com as necessidades cotidianas dos homens, não apenas com a sua subsistência e nível de vida, mas até com seu bem-estar e prosperidade, em seus múltiplos aspectos e segundo a situação das várias épocas"⁶². Completa o princípio da "dignidade humana" com, entre outras, duas afirmações: "o princípio mais importante desta doutrina consiste em cada um dos homens ser, necessariamente, o fundamento, a causa e o fim de toda instituição social - o homem, social por natureza, elevado a uma ordem de realidades, que transcendem e superam a natureza"; "partindo desse princípio fundamental, que afirma e defende a sagrada dignidade da pessoa humana, o magistério da Igreja, com a colaboração de sacerdotes e de leigos competentes, sobretudo no decorrer deste último século, formulou, claramente, uma doutrina social, que indica como devem ajustar-se as relações humanas, segundo normas universais, conforme às diversas condições da sociedade e às características da nossa época. Por isso mesmo, essas normas podem ser aceitas por todos"⁶³.

Este respeito à "pessoa" e à "dignidade humana" é o princípio que leva a condenação, pela Igreja, dos "erros do capitalismo" e do "comunismo", mas é o que, ao mesmo tempo, assegura na ação política dos católicos a convivência e colaboração com "capitalistas" e "liberais" de um lado, e, com "comunistas", de outro. Não se pode confundir o "erro" com a "pessoa que erra", pois essa não deixa de ser nunca

62. *Idem*, p. 71.

63. *Idem*, pp. 526-527.

"pessoa" nem perde a "dignidade do ser humano", "merecendo estima, sempre", afirma João XXIII⁶⁴.

Em sua obra Dans le Combat du Monde, Lebret e Suavet, significativamente, apontam a paixão pela justiça do militante marxista e sua capacidade de se sacrificar por uma causa (nisso comprometendo sua saúde e às vezes sua vida), para instar o militante cristão a se doar sem reserva, plenamente⁶⁵.

Sob um outro prisma, em 1942, o pensador francês Jacques Maritain também propôs a cooperação de cristãos e comunistas na guerra contra o nazismo, sem contudo deixar de apontar os "erros" do liberalismo individualista e do comunismo. Entre as acusações ao liberalismo destaca-se a de "reduzir a comunidade a um poeira de indivíduos em face de um Estado todo poderoso, no qual a vontade de cada um se supunha aniquilar-se e ressuscitar misticamente sob a forma de vontade geral". Excluía-se, para ele, a existência, a autonomia, a iniciativa e os direitos próprios a todo grupo ou comunidade de nível inferior ao Estado, suprimindo a noção de "bem comum" e de "obra comum". Tais "erros" seriam destruidores da democracia⁶⁶. Por seu turno, este autor considerava, entre outras críticas, que o comunismo seria a "última etapa da destruição interna do princípio democrático, devido a rejeição do princípio cristão (...) uma catástrofe totalitária e ateísta da própria democracia e do impulso hu-

64. *Ideas*, p. 617.

65. Cf. Lebret e Suavet (1962), pp. 28-29.

66. Cf. Maritain (1964), pp. 82-83.

manista"⁶⁷. Mas ressaltava que "os comunistas não são o comunismo" e que haviam adquirido "à custa do sangue vertido pela libertação comum o direito de estar presentes ao trabalho de reconstrução como companheiros de combate"⁶⁸. Todavia, se por um lado dever-se-ia aceitar sua cooperação e participação nessa tarefa comum, por outro dever-se-ia manter a autonomia e recusar tanto uma frente política única, como a submissão às manobras do partido"⁶⁹. Sua esperança, concorde aos ensinamentos de Pio XI, era a de que "o êxito no bem e na justiça, presentes na democracia com justiça social, traria de volta aqueles a quem o comunismo havia atraído"⁷⁰.

O princípio de que "cada ser humano é pessoa", isto é, "natureza dotada de inteligência e vontade livre"⁷¹ completa-se em outros princípios do chamado "humanismo cristão"⁷², dentre os quais, o da socialização"⁷³, por abarcar o conceito de comunidade e o do "bem comum" merecem ser destacados.

Após considerar a "socialização" como "um dos aspectos característicos de nossa época", referindo-se às re-

67. Idem, pp. 93-94.

68. Idem, pp. 96-97. O autor refere-se aqui à luta contra o nazismo.

69. Idem, *ibidem*.

70. Idem, pp. 97-98. O papa João XXIII referenda essa esperança, ao sugerir que os encontros de ordem prática entre católicos e não católicos poderão vir a ser "frutuosos" amanhã, na conjugação de esforços frente à demanda de objetivos econômicos, sociais, culturais e políticos, que sejam úteis ao bem comum. Cf. Pacem in Terris, parágrafo 160.

71. Cf. Encíclica Pacem in Terris in Mesquita (1963), p. 585.

72. Os princípios em que se fundamenta a doutrina social cristã, podem ser encontrados em Mesquita (1963), pp. 64-65.

73. Sobre os "escândalos" que a palavra "socialização" causou entre os cristãos, o prof. Luis José de Mesquita em seus comentários à Mater et Magistra, faz extenso apanhado. Cf. Mesquita (1963), pp. 171-175.

lações entre os homens na convivência social, João XXIII, na Mater et Magistra, afirma que "essa tendência suscitou, em toda parte, sobretudo nos últimos tempos, grupos, associações e instituições com fins econômicos, sociais, culturais, recreativos, esportivos, profissionais e políticos, tanto no plano estritamente nacional quanto mundial"⁷⁴. A socialização, o progresso social e o desenvolvimento econômico devem realizar-se de maneira tal que proporcionem aos cidadãos o máximo de suas vantagens. Assim, afirma João XXIII, para se alcançarem os resultados dessa socialização, "os governantes devem ter uma noção exata do bem comum (...) e as instituições ou corpos intermediários e as múltiplas iniciativas pelas quais sobretudo se realiza a socialização, se rejam por suas próprias leis e procurem atingir seus objetivos harmoniosamente e a serviço do bem comum". E, ainda, que "nem é menos necessário que essas sociedades tenham a forma e a natureza de autênticas comunidades, o que se dará se os seus membros forem sempre considerados como pessoas e chamados a participar de suas atividades"⁷⁵.

A promoção do "bem comum" objetivo unificador das ações políticas, sociais e individuais, consititui-se na Doutrina Social da Igreja, em "lei suprema, o fim último e a razão fundamental do Estado e da Sociedade"⁷⁶. Em sua mais elevada concepção, pertence à "ordem do eterno e sobrenatural" e em sua concepção puramente temporal refere-se à "na-

74. *Idem*, pp. 170-183.

75. *Idem*, *ibidem*.

76. Cf. Aranzadi e Giner (1962), p. 227.

tureza completa do homem, com sua harmônica relação entre o pessoal e o social, e pela ordenação do fim da pessoa humana e da sociedade em que este vive"⁷⁷.

Promover o "bem comum", cabe, antes de tudo, à autoridade, por sua própria missão e poder de que dispõe; mas, também, aos cidadãos, na medida de suas forças, pois sem sua contribuição será inútil a atuação da Autoridade"⁷⁸. É vasta a bibliografia católica no que diz respeito ao "bem comum", em obras de economia, sociologia, moral, política e direito"⁷⁹. Entre suas definições, merece destaque, porém, a de João XXIII, por conter o princípio da participação, já citada parcialmente, mas que é fundamental, inclusive para que se perceba a inter-relação entre os princípios e os conceitos integrantes da Doutrina Social da Igreja: "para se alcançarem, porém com maior facilidade, estes resultados [do desenvolvimento, da socialização], os governantes devem ter uma exata noção do bem comum. Este compreende o conjunto das condições sociais, que permitem aos homens atingir mais plena e facilmente a sua própria perfeição. Além disso, julgamos necessário que as instituições ou corpos intermediários e as múltiplas iniciativas, pelas quais, sobretudo, se realiza a socialização, se rejam por suas próprias leis e procurem atingir seus objetivos harmoniosamente e a serviço do bem comum. Nem é menos necessário que essas sociedades tenham a forma e a natureza de autênticas comunidades, o que

77. *Idem*, pp. 227-228.

78. *Idem*, p. 228.

79. Cf. Mesquita (1963), pp. 184-189, onde o professor Luiz José de Mesquita comenta o conceito de "bem comum" indicando os principais autores e referências sobre o assunto.

só se dará se os seus membros forem sempre considerados como pessoas e chamados a participar de suas atividades"⁸⁰.

O princípio da subsidiariedade, que ao lado do princípio do "bem comum" são orientadores das funções do Estado, de acordo com a Doutrina Social da Igreja, foi formulado explicitamente por João XXIII, na Mater et Magistra⁸¹. A atividade econômica, segundo este pontífice, "deve ser obra, em primeiro lugar, da iniciativa privada dos homens"⁸², sendo também necessária a "presença operante dos poderes públicos nesta matéria, com o fim de promoverem, devidamente, o desenvolvimento da produção, para o progresso da vida social e em benefício de todos os cidadãos". Esta ação previdente do Estado, que protege, estimula, coordena, supre e completa a atividade dos particulares, há de inspirar-se no princípio de subsidiariedade dos particulares, assim formulado por Pio XI, na Encíclica Quadragesimo Anno: "permanece, contudo, firme e imutável em filosofia social aquele importantíssimo princípio, que não se pode alterar nem mudar: assim como não é lícito tirar aos indivíduos, para atribuir à comunidade, o que eles podem realizar com seu próprio esforço e atividade, assim, também, é uma injustiça e, ao mesmo tempo, constitui um grave dano e perturbação da reta ordem transferir para uma sociedade maior e mais elevada o que as comunidades menores e inferiores podem fa-

80. *Idem*, p. 177.

81. Este princípio foi se definindo e se incorporando à Doutrina Social da Igreja desde Pio XI, na Quadragesimo Anno, a quem cabe a paternidade de sua formulação. Cf. Mesquita (1963), p. 157.

82. O professor Luiz José de Mesquita, traduz a expressão latina, usada por João XXIII, "iniciativa personale", por "iniciativa pessoal", por ser o "homem o beneficiário da economia" e, para distingui-la de conotações liberais. Cf. Mesquita (1963), p. 150.

zer e proporcionar; pois toda intervenção social, por sua força e natureza, deve trazer ajuda aos membros do corpo social, nunca, porém, destruí-los ou absorvê-los"⁸³.

Comentando o princípio de subsidiariedade, o prof. Mesquita distingue-o terminantemente das teses liberais, confirmando as observações de Calvez e Perrin, por ele citadas, de que este princípio não significa "proceder de tal jeito que o Estado intervenha o menos possível, pois seria na realidade, regressar a uma versão, mais ou menos moderna, da tese liberal". Diferentemente, "o que o princípio significa é isto: proceder de maneira que o Estado não intervenha senão para ajudar os indivíduos e as sociedades inferiores, isto é, que não intervenha senão a serviço do bem comum e da justiça distributiva"⁸⁴. Este papel do Estado não é "subsidiário" ou "secundário". A palavra "subsidiariedade", segundo Mesquita, vem de subsidium, palavra empregada pelo papa, que significa "socorro, ajuda, proteção, defesa"⁸⁵. E, ainda citando Calvez e Perrin: "Vê-se, assim, que a noção de subsidiariedade, implicativa de limitação intrínseca do direito de intervenção do Estado, constitui também a mais precisa determinação do seu dever de intervenção. Esta noção, encontra-se com a do bem comum, que é o princípio radical da intervenção, cujo critério e legitimidade ela dita"⁸⁶.

83. Cf. Mesquita (1963), pp. 147-155. O último trecho foi citado por Montoro em seu artigo sobre "democracia participativa" e transcrito no ítem anterior deste trabalho. A aplicação do princípio de subsidiariedade no plano internacional é definida na Paxem in Terris, nº- 140-141.

84. *Idem*, p. 157.

85. *Idem*, p. 158.

86. *Idem*, *ibid*, grifos meus.

Os aspectos jurídicos do princípio de subsidiariedade são, também, amplamente comentados por Mesquita, merecendo destaque os que se referem à descentralização⁸⁷: sua significação básica é "delinear o conteúdo positivo do que tais comunidades e homens podem realizar por si mesmos", sendo que "esta delimitação de competências não está traçada como uma autonomia entre a esfera de ação do Estado e a dos indivíduos, mas como uma cooperação"⁸⁸; "é princípio de autonomia (relativa) dos grupos e instituições sociais", "é princípio de descentralização do poder social", "é fundamento jurídico das sociedades menores, tanto que é o princípio supremo, que caracteriza o mundo ocidental livre, pois a sua anulação constitui a essência do Estado totalitário". No plano estatal o princípio de subsidiariedade significa uma descentralização de competências e responsabilidades, porém de modo algum uma debilitação do poder do Estado. Ao contrário, é um fortalecimento do mesmo, que torna possível assegurar-se o interesse geral. Este é, por outro lado, assunto de sua competência: "o ordenamento de subsidiariedade é, como se indicou, um ordenamento das relações do poder dentro do Estado (...) não representa uma debilidade da autoridade estatal e do poder necessário para a mesma a serviço do ordenamento do bem comum"⁸⁹.

87. A descentralização, tida como uma das formas de corrigir os "desvios" do governo autoritário, vinha sendo proposta por Montoro desde seus discursos no Senado Federal, no início da década de 1970, e passou a ser posteriormente uma das diretrizes básicas da Proposta Montoro, como apontado no início deste capítulo.

88. Cf. Agesta, Luiz Sánchez, citado por Luis José de Mesquita in Mesquita (1963), p. 159.

89. Idem, p. 160, citações de Johannes Messmer, grifos meus. O papel do Estado no princípio da subsidiariedade será comentado ao final deste capítulo.

Ao princípio de subsidiariedade, se aplica, também, segundo Haring, a co-administração. Esta não é, segundo Messner, "um mero princípio de ordem para as relações entre o Estado e as comunidades menores, mas um princípio de articulação de toda ordem social", e através do qual "se impõe à grande empresa industrial a exigência de tanta descentralização quanto for possível". Esta justifica uma "reforma no instituto da propriedade dos meios de produção [que] se impõe cada vez mais, a fim de que haja uma "plena participação do trabalhador na propriedade e na gestão"⁹⁰.

Esta participação⁹¹ é, segundo João XXIII, uma exigência de justiça nas estruturas econômicas, conforme exige a dignidade humana. O professor Luiz Mesquita resalta, em feliz resumo, as considerações feitas por João XXIII na Mater et Magistra sobre o assunto: "Assim é que João XXIII coloca a matéria como constando da própria natureza do homem com o poder ou o direito de o empregado empenhar-se em dirigir ou organizar a atividade produtiva (no. 82)⁹²; injusto o sistema econômico que tira do empregado o seu poder de iniciativa (no. 83); legitima nos empregados a inspiração de participarem ativamente na vida das empresas em que trabalham (no. 94); sendo-lhe impossível dar regras fixas e concretas a esse respeito, contudo não duvida em afirmar que aos empregados se lhes deve conceder uma participação ativa nos negócios da empresa, seja esta particu-

90. Idem, pp. 258-259, grifos meus.

91. A participação como conceito chave do modelo de "democracia participativa", de Montoro, foi transformada em uma das diretrizes básicas da Proposta Montoro, como apontado no início deste capítulo.

92. Esses números se referem à numeração dos parágrafos da Mater et Magistra.

lar ou estatal (no. 91), que a voz dos empregados seja oportuna e atentamente ouvida e que eles sejam admitidos a tornar parte no funcionamento dos negócios e no desenvolvimento da empresa (no. 92); que eles não sejam tratados como simples auxiliares ou executantes, nascidos para cumprir ordens em silêncio, sem poder manifestar-se, permanecendo passivos em relação ao emprego e direção de seu trabalho (no. 92); enfim, responde às legítimas exigências da natureza humana a atribuição aos empregados de funções mais importantes nas empresas, o que está plenamente de acordo com o desenvolvimento histórico (no. 93); e, por último, reafirma que, deste modo, vai-se criando condição para que os empregados possam assumir funções de maior responsabilidade nas empresas (no. 96)⁹³.

São inúmeras as interpretações sobre o direito de participação, como atesta o professor Luiz Mesquita. Mas, para os fins a que aqui se objetiva, basta ressaltar que a participação na forma de "co-gestão social ou administrativa e econômica" é considerada pela conjuntura histórica "uma exigência própria da natureza, portanto, de direito natural, relativamente à situação em que se encontra a classe dos empregados"⁹⁴. Assim, aos empregados é assegurado o direito de participar na gestão, nos lucros e na propriedade, obtidos pela empresa⁹⁵. Todas essas demandas podem ser regulamentadas pelo "contrato de sociedade", sugerido por Pio XI, e re-

93. Cf. Mesquita (1963), p. 256.

94. Idem, p. 257.

95. Sobre cada uma dessas formas de participação, cf. Aranzadi e Giner (1982), pp. 291-318.

ferendado por João XXIII, de maneira que "os operários e empregados se tornem co-interessados na propriedade ou na administração ou participem, em certa medida, nos lucros obtidos"⁹⁶.

O contrato de sociedade constitui-se, para a Doutrina Social da Igreja, em uma das formas através das quais se pode reformar as estruturas das grandes empresas, suavizando os contratos de trabalho. Assim, João XXIII reafirma esta diretriz, confirmando a indicação de Pio XII: "Não é possível definir, em uma fórmula, as estruturas econômicas que melhor correspondam à dignidade e que mais eficazmente desenvolvam nos homens o sentido de responsabilidade. Contudo, nosso predecessor Pio XII, indica, oportunamente, estas diretrizes: 'as pequenas e médias propriedades agrícolas, artesanais, comerciais e industriais devem, ser protegidas e promovidas; além disso, devem elas se agrupar em cooperativas para desfrutar das vantagens e dos benefícios das grandes empresas, e, no que se refere a estas, deve fazer-se com que os contratos de trabalho se suavizem, em parte, pelos contratos de sociedade'"⁹⁷. Além de obter as vantagens das grandes empresas, as cooperativas conseguiriam humanizá-las. As reformas na empresa, enfatiza Monsenhor Guerry, deverão se dar no sentido indicado por João XXIII que é o de "desenvolver a personalidade dos trabalhadores,

96. *Idem*, p. 103.

97. *Idem*, p. 237.

desenvolver-lhes maiores responsabilidades na empresa, associá-los de uma forma mais humana"⁹⁸.

Sobre a relação do poder público com essas pequenas empresas, afirma João XXIII: "Demais, a ação dos poderes públicos em favor dos artesãos e dos cooperativistas também merece ser aprovada e encorajada, porque eles são portadores de autênticos valores humanos e contribuem para o progresso da civilização"⁹⁹. A participação dos empregados na vida das empresas particulares ou do Estado, tem como objetivo, segundo João XXIII, fazer que "se tornem uma verdadeira comunidade humana, cujo espírito penetre profundamente nas relações, nas funções e nos deveres de cada um de seus membros"¹⁰⁰.

A "subserviência dos poderes públicos aos interesses dos economicamente poderosos", levou, segundo Pio XI, confirmado por João XXIII, à "ditadura econômica" que "tomou conta do mercado livre" com sua "sede de lucro" e "ambição do poder", chegando a dominar o "imperialismo internacional do dinheiro"¹⁰¹. Assim, as normas para evitar esses "desvios" são dadas por esses dois pontífices: "reintegração da ordem econômica na ordem moral e subordinação dos interesses, individuais ou de grupos, às exigências do bem comum. Isto (...) exige sem dúvida alguma: primeiro, a reorganização da sociedade humana, mediante comunidades menores com o

98. *Idem*, p. 238.

99. *Idem*, p. 243. Note-se que o apoio aos pequenos e médios empresários está presente na Proposta Montoro, sem todavia se explitar, em sua administração, as implicações cooperativas apontadas por João XXIII.

100. *Idem*, p. 244.

101. *Idem*, p. 114.

fim econômico e profissional, não impostos pelos poderes do Estado, mas autônomas; segundo, que as autoridades públicas, retornando fielmente à sua missão, não se descuidem de velar pelo bem comum; e, finalmente, no plano mundial, mediante o mútuo intercâmbio de realizações e de idéias, também os Estados procurem o bem econômico dos povos"¹⁰².

A breve abordagem feita até aqui de alguns princípios da Doutrina Social da Igreja que se relacionam com Proposta Montoro, assunto deste capítulo, pretendeu deixar claro a interdependência entre eles. Assim, o "bem comum", princípio maior, através do qual devem se nortear as ações individuais, grupais e institucionais, estabelece com outros princípios uma relação de complementariedade e atualização. Através do princípio da subsidiariedade, junto ao pluralismo institucional das comunidades menores, e do princípio da socialização, conjuntamente ao contrato de sociedade, é que devem se orientar as ações dos governantes e dos empresários, para que, ao mesmo tempo, se contribua com a promoção da dignidade humana e do bem comum. Todos esses princípios, por sua vez, estão ligados ao princípio da "justiça social"¹⁰³ que regerá as "profundas reformas estruturais" pedidas sem mais demora por João XXIII. Essas reformas, devem ser feitas de forma gradual, e não através de revoluções¹⁰⁴.

102. *Idem*, p. 123.

103. Para Montoro, a "justiça social" constitui-se um dos pressupostos do desenvolvimento do País, conforme apontado anteriormente.

104. Os conceitos de reforma e revolução na Doutrina Social da Igreja, serão abordados em seguida, e a posição de Montoro quanto a eles, ao final do capítulo.

São numerosas as citações de João XXIII sobre a justiça, retomando inclusive os ensinamentos de Pio XII, sobre o assunto. São deste pontífice as considerações que se seguem: a remuneração do trabalhador "não pode ser fixada segundo as leis de mercado"; pelo contrário, deve ser estabelecida conforme as "normas da justiça e da eqüidade"; "compete ainda ao Estado velar para que os contratos de trabalho sejam regulados segundo as normas da justiça e da eqüidade, e também para que nos ambientes de trabalho não seja lesada, nem no corpo nem na alma, a dignidade da pessoa humana"; o regime salarial não é injusto por natureza mas cumpre "temperar, de algum modo o contrato de trabalho com elementos tomados do contrato de sociedade"¹⁰⁵. João XXIII amplia o princípio da justiça, analisando as injustiças econômicas e sociais do mundo contemporâneo e dá orientações sobre a prática da justiça, em âmbito internacional, abordando os sistemas econômicos, os setores de produção, o desenvolvimento, a distribuição das riquezas, etc. Normatiza sobre direito à propriedade e sua função social e orienta o encaminhamento da reforma social cristã.

Cabe pois aos "homens de boa vontade", mas principalmente aos cristãos empreender essa reforma. Como afirma João XXIII, na Mater et Magistra, "ninguém pode dizer-se digno do nome de cristão sem se comprometer e se obrigar com

105. Idem, pp. 90, 93, 102 e 103. O professor Mesquita observa que João XXIII usa o termo "justiça e eqüidade" preferencialmente ao de "justiça social" introduzindo oficialmente por Pio XI, por causa das polémicas geradas quanto ao segundo, e, também porque "justiça e eqüidade diferem entre si: a aplicação rígida da lei poderá tornar-se cruel e desumana, conforme as circunstâncias; por isso, tendo em vista o caso concreto, eqüidade humaniza a aplicação da lei".

todas as forças, a aperfeiçoar as instituições civis, trabalhando com empenho não só para que, removidas quaisquer espécies de obstáculos, se promova tudo quanto incentive e conduza à honestidade e virtude"¹⁰⁶. Mas, na Pacem in Terris, adverte: "não faltam almas dotadas de particular generosidade que, ao enfrentar situações pouco ou nada conformes com as exigências da justiça, se sentem arder no desejo de tudo renovar, deixando-se arrebatado por ímpeto tal que até parecem propender para uma espécie de revolução. Lembrem-se, porém, de que, por necessidade vital, tudo cresce gradualmente. Também nas instituições humanas nada se pode renovar, senão agindo de dentro, passo por passo. Já nosso Predecessor, de feliz memória, Pio XII, o proclamava com estas palavras: "não é na revolução que residem a salvação e a justiça, mas sim na evolução bem orientada. A violência só e sempre destrói; só excita paixões, nunca as aplaca; mas acumula ódios e ruínas e não a fraternidade e a reconciliação. A revolução sempre precipitou homens e partidos na dura necessidade de terem que reconstruir lentamente, após dolorosos transeles, por sobre os escombros da discórdia"¹⁰⁷.

A abordagem dos princípios doutrinários cristãos, feitas nesse ítem, se parece longa para os fins a que se destina esse trabalho é, na verdade, sumaríssima, frente não só às encíclicas, mas às obras sobre os assuntos por elas abordados. Todavia, o destaque que se deu a alguns de seus princípios pretendeu não só, como foi apontado no início

106. *Idem*, p. 459.

107. *Idem*, pp. 618-619, grifos meus.

deste ítem, buscar as fontes das proposições de Montoro, mas também entender as mudanças ocorridas nas propostas educacionais que serão analisadas no próximo capítulo.

3.3 Síntese Analítica

Embora a explicitação de alguns princípios da Doutrina Social da Igreja, feita acima, por si só evidencie as raízes das concepções de Montoro, faz-se ainda necessário assinalar alguns pontos que poderão esclarecer certos conflitos e confrontos ocorridos posteriormente na Secretaria de Educação.

Primeiramente, a convivência, a colaboração e o trabalho conjunto de cristãos e liberais, de um lado, e comunistas, de outro, não só são permitidos pela Igreja, mas considerados até necessários diante das condições concretas, embora sem adesão às suas doutrinas. Portanto, a presença das esquerdas no MDB/PMDB, e também posteriormente, de alguns liberais (que haviam até apoiado o golpe de 1964) na formação da Aliança Democrática - que se articulou para "consolidar" a "transição democrática" - estava conforme os parâmetros doutrinários cristãos.

Montoro, circunstancialmente, distancia-se da Doutrina Social da Igreja, ora não enfatizando algumas de suas orientações, como, por exemplo, o direito à co-gestão e à participação nos lucros e na propriedade das empresas¹⁰⁸,

108. É importante notar que Montoro, em seus artigos - "Democracia e Participação como Direitos Humanos" e "Democracia Participativa: seus fundamentos e instrumentos" - fundamentava-se fortemente nas

ora permitindo a contratação de pessoas do Partido dos Trabalhadores, na Secretaria de Educação, cujas propostas quanto à autonomia das escolas, por exemplo, ia muito além da autonomia relativa dentro do princípio de subsidiariedade da Igreja¹⁰⁹.

A não inclusão das concepções e objetivos das "esquerdas", isto é, de indicações quantos aos seus fins últimos pretendidos (socialismo, socialismo democrático, comunismo, etc) na Proposta Montoro, de um lado facilitou sua permanência no PMDB, e, de outro tornou "aceitável" ao regime uma candidatura que defendia a democratização da administração pública, dentro dos parâmetros já expostos. As "esquerdas", que já se haviam aliado taticamente aos liberais, como apontado no primeiro capítulo, para conseguir, através da via parlamentar, seus objetivos, ganharia, após as eleições, a possibilidade de ocupar "espaços" dentro do governo.

Mas, se na elaboração da Proposta, foi possível conciliar sem grandes problemas, o mesmo não ocorreria no embate das forças que, passando de oposição a governo, se confrontariam, mais por questões de ordem partidária (poder, clientelismo, fisiologismo) do que por questões doutrinárias. A propalada união de adversários contra um inimigo co-

afirmações de João XXIII, lembrando que a Constituição do Brasil inclui entre os direitos dos trabalhadores "a integração na vida e no desenvolvimento da empresa, com participação no lucros e excepcionalmente, na gestão, segundo foi estabelecido por lei". Cf. Montoro (1974), pp. 31-35. Todavia, a participação dos trabalhadores na gestão, nos lucros e na propriedade das empresas não foi especificada na Proposta Montoro e tampouco em seu artigo "Liberdade, Participação, Comunidade", de 1986, já citado.

109. A autonomia das escolas (Unidades Escolares) constituiu-se em uma das principais polêmicas durante a gestão do professor Paulo de Tarso Santos na Secretaria de Educação.

num pode levar, posteriormente, a duas atitudes: "ganhar" os adversários (esperança mantida explícitamente pela Igreja, por exemplo), ou derrotá-los, o que é tentado por todos quando se quer atingir seus próprios fins. As práticas "fisiológicas", entranhadas nos partidos políticos brasileiros e a tradicional "conciliação pelo alto" feita pelas elites brasileiras, como foi apontado no capítulo anterior, constituem-se de fato e na prática política, as principais causas dos entraves à democracia, que adjetivada de diferentes maneiras conforme os objetivos que se tem¹¹⁰, "todos" querem para o Brasil.

A "democracia participativa" proposta por Montoro, baseada, como se viu, nas premissas católicas, diverge das demandas liberais, principalmente no que diz respeito às funções do Estado, à subsidiariedade e à justiça. No entanto, as propostas de participação e descentralização, diretrizes básicas da Proposta Montoro, não se constituíam em questões fundamentais para todos os políticos do PMDB, e, tampouco, interessavam aos funcionários pertencentes aos quadros burocráticos da Secretaria de Educação.

Divergia também a "democracia participativa" de Montoro, dos princípios comunistas e socialistas, principalmente por não abordar a divisão da sociedade em classes sociais, com vistas à sua superação. A Igreja, como se viu, condena os dois sistemas políticos, através das declarações de Pio XI e João XXIII: "entre comunismo e cristianismo a

110. Por exemplo, democracia relativa, democracia gradual, democracia social, etc.

oposição é radical". Quanto aos católicos, "não podem aderir às teorias socialistas, apesar da aparência de sua posição mais moderada"¹¹¹. Portanto, se as lutas e reivindicações dos trabalhadores, embora feitas através dos sindicatos ou associações profissionais, aceitos pela Igreja¹¹², se caracterizassem como "luta de classes", elas não podem ser acatadas¹¹³. Embora a participação dos trabalhadores fosse defendida por João XXIII, não só no âmbito da empresa, como citado anteriormente, mas, também "junto a quaisquer grupos sociais" e "junto às autoridades governamentais", nas "instituições nacional ou internacional que operam em diversos setores econômicos ou da produção"¹¹⁴, esta deve se caracterizar sempre pela cooperação e não pelo confronto. Uma vez instalado o confronto, a ação da autoridade governamental foi, como se verá no quarto capítulo, a de restabelecer a "ordem" em benefício de "todos". A "construção" da "democracia participativa", embora fosse colocada sob a égide da justiça e da equidade, enfrentaria na ação política, os embates das forças atuantes, que, como diz Fernando Henrique Cardoso, são mais importantes analisar do que as estratégias e projetos do governo¹¹⁵.

111. Cf. Mesquita (1963), p. 106.

112. Muitas são as referências à atuação dos sindicatos, feitas por João XXIII, incluindo o "dever" de sindicalização que cabe aos cristãos. Afirma este pontífice, entre outras considerações que as associações de empregados "não mais mobilizam os empregados para a luta de classe, mas, antes, os estimulam para a colaboração, sobretudo através de contratos coletivos, firmados entre sindicatos de empregados e empregadores"... Cf. Mesquita (1963), p. 262, onde o professor Luiz José Mesquita apresenta amplas referências ao assunto.

113. A questão das desigualdades entre as classes sociais e sua luta, será tratada no próximo item.

114. *Idem*, p. 97.

115. Cf. Cardoso (1973), p. 72.

A "democracia participativa", proposta por Montoro, desde seus discursos no início da década de 70, em plena vigência do regime autoritário, podia ser "aceita" pelos próceres do governo porque, em primeiro lugar, era feita no Senado, num momento em que, como aponta o próprio Montoro, o poder Legislativo estava enfraquecido. Em segundo lugar esse discurso propunha um "modelo" de democracia respaldado na Doutrina Social da Igreja, a qual não se contestava abertamente, embora setores do governo e da própria Igreja criticassem a atuação de sua "ala progressista". Em terceiro, porque os parâmetros para se chegar a essa democracia ficaram claros na Proposta Montoro: mudar o "estilo" de governo, isto é, a "forma de administrar", através da participação dos grupos sociais "nos assuntos que lhe dizem respeito"¹¹⁶ implementada através da descentralização administrativa. Ao Estado caberia "promover o interesse público", isto é, harmonizar os conflitos, dentro dos princípios de "correção" dos desvios "capitalistas" (que estavam priorizando o capital ao invés do trabalho) de forma gradual e sem "subserviência", mas também sem "subversão" isto é, "sem provocar a desordem, respeitando os legítimos interesses constituídos".

A importância da empresa no mundo contemporâneo, tão enfatizada por João XXIII, foi deixada para segundo plano na Proposta Montoro. Ou melhor, foi abordada somente

116. Inúmeras são as passagens às quais Montoro agrega essa restrição quando se refere à participação nas decisões governamentais, embora, como se apontou anteriormente, João XXIII tenha afirmado o direito dos trabalhadores à participação nas instituições governamentais em âmbito até internacional.

no sentido de "gerar empregos" e de se defender as pequenas e médias empresas, como se viu, e não como cooperativas comunitárias como sugere esse pontífice. Guido Donella, comentando as mensagens de Pio XII, afirma que não pode haver verdadeira democracia política sem uma autêntica democracia econômica, sendo que só assim os princípios democráticos poderão ter valor em toda a sua extensão e plenitude¹¹⁷. No mesmo sentido a mensagem da Comissão Central da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, em 1963, referia-se à "reforma de estrutura da empresa", orientando para a "forma comunitária", incluindo o "direito de propriedade dos bens de consumo como dos meios de produção, como garantia de liberdade e de promoção de pessoas e grupos, ante o risco de uma organização exclusivamente estatal do processo produtivo"¹¹⁸. Desta forma, ao enfatizar a democratização da administração, a Proposta Montoro obscurece o "dever" de o Estado intervir na economia, conforme as necessidades especiais do grau de desenvolvimento de cada país¹¹⁹, sob orientação da Doutrina Social da Igreja, e do "dever do cristão" de reivindicar e promover as reformas estruturais pedidas, atendo-se a conceitos indefinidos como "interesse público", "moralização", "geração de empregos" etc, como se verá em seguida.

117. Cf. Comentários do professor Luis Mesquita in Mesquita (1963), p. 229, onde faz extensas referências às reformas das estruturas, sociais e políticas.

118. *Idem*, p. 636.

119. Cf. Aranzadi e Giner (1982), p. 394.

4. Traços de caráter populista presentes na Proposta Montoro

A democratização da sociedade através da via parlamentar, nos moldes da democracia representativa e da participação dos grupos sociais, nos assuntos que lhes dizem respeito, era a meta maior da Proposta Montoro. Para enfatizá-la e torná-la aceitável aos diferentes grupos que compunham o PMDB e os segmentos sociais que, naquele momento, uniam-se contra o autoritarismo do regime, acima das diferenças políticas e classistas, a Proposta Montoro utilizou-se também, em seu discurso, de alguns expedientes populistas. São citados, por exemplo, as repetidas referências a conceitos amplos e indefinidos como "interesse público"¹²⁰ e "povo"¹²¹; a moralização, ligada à imagem pessoal de Montoro; seu posicionamento quanto aos grupos e segmentos sociais, propondo-se governar ao lado de todos eles; a omissão às causas dos problemas apontados e às críticas feitas por ele aos "erros" da política vigente.

Enfatizando o sentido de sua candidatura a Governador através de um discurso, feito na primeira pessoa, Montoro afirmava, por exemplo, que a "vontade de mudança" era de um povo inteiro e que o Governo de São Paulo deveria ser

120. O conceito de "interesse público", similar ao princípio do "bem comum", ensinado pela Doutrina Social da Igreja, foi abordado no item anterior.

121. Sobre o conceito de "povo", Weffort considera que durante a vigência da "Constituição Democrática" de 1945, os ideólogos de nacionalismo fizeram "o bastante para que a noção democrática do povo como substrato real do poder se tornasse, naquela época, um dado da consciência política brasileira", e que os nacionalistas "viam no povo a categoria essencial, a realidade básica de nossa história e estabeleceram a partir daí uma ideologia política e mesmo uma filosofia". No entanto, em sua opinião, a noção de povo não lhe parece sólida para os argumentos apontados, sendo que "a exaltação nacionalista do povo confunde ao invés de esclarecer o sentido real da participação política das massas". Cf. Weffort (1978), p. 18.

"instrumento consciente" dessa vontade. E declarava: "Não vem de mim a força para as transformações sociais e políticas. Vem da massa anônima das ruas, das casas, das empresas, dos escritórios, das universidades, das igrejas. Vem dos partidos: do meu partido, o PMDB, que é o povo e o povo em luta; dos demais partidos de oposição, aos quais também ofereço a proposta de uma caminhada comum por São Paulo e pelo Brasil". "Quem governar São Paulo pelo voto popular será o instrumento consciente de uma vontade de mudança que é visível nas mulheres, nos jovens, nos negros, nos moradores das periferias sem fim, nos milhões de rostos cansados de serem tratados como objetos".

Quanto à participação popular no governo considerava: "quem governar São Paulo pelo voto popular há de fazê-lo ao lado das organizações de base, dos sindicatos, dos empresários, dos trabalhadores que hoje além do emprego e salário suficiente, querem liberdade e dignidade". "Governo através do qual a participação de todos os setores da comunidade e as decisões do poder público encontrem os caminhos para construir uma democracia que não morra nas urnas, mas se manifeste no dia-a-dia e se renove fortalecida sempre que uma decisão importante for tomada".

Em relação aos partidos políticos e o Poder Legislativo, Montoro enfatizava que "quem governar São Paulo pelo voto popular saberá reconhecer o papel dos partidos e do Poder Legislativo como instrumentos insubstituíveis de expressão, representação e conciliação democrática dos dife-

rentes interesses sociais, empenhando-se a fundo na revisão das normas jurídicas e das práticas político-administrativa que os têm marginalizado da gestão governamental" (grifos meus).

Reforçando a colaboração dos empresários, declarava: "quem governar São Paulo pelo voto popular não poderá ser indiferente ou negligente em relação ao papel dos empresários nacionais, que hoje assumem uma atitude de crescente independência do regime centralizador fechado e desnacionalizante. A eles digo que o governador do Estado não será mais um delegado do Governo Federal, mas um fator de apoio às reivindicações voltadas para o fortalecimento da economia nacional, à expansão de emprego e o atendimento das necessidades básicas da população".

O "governo para mudança", para "melhorar as condições de vida do povo", para "inverter a tendência atual" seria feito sem "revanchismo", sem "provocar a desordem", "respeitando os legítimos interesses constituídos" mas "fazendo eco às aspirações populares".

A imagem pessoal de austeridade e honestidade de Montoro pretendia emprestar significado objetivo à moralização do governo: "onde hoje campeia a falta de pudor, a avidez de grupos sem escrúpulos nem consciência social e a prevaricação frente ao bem público, amanhã imperará a decência, a austeridade, a responsabilidade social e o interesse geral da população". Como uma das diretrizes básicas, "a moralização e a austeridade na aplicação dos recursos governamen-

tais" deveria inverter a "triste realidade de corrupção, desperdício e distribuição de favores, que hoje se apresenta à vista de todos como um escárnio aos contribuintes"; "poremos fim às viagens milionárias ao exterior, aos banquetes cotidianos, à publicidade abusiva, ao empreguismo nas empresas públicas, aos créditos favorecidos"; "professor de Direito e cidadão consciente, a Lei será meu mapa"; "marcarei meu governo com a chama do interesse popular e com a limpeza de uma administração que nada terá a esconder". A "abertura da administração estadual à participação", incluindo inclusive a "fiscalização da cidadania", eram as condições fundamentais para a moralização pretendida. Sua efetivação dar-se-ia através da atenção aos "reclamos da imprensa e da sociedade organizada, com apoio do poder Legislativo e de um Ministério Público fortalecidos em suas funções fiscalizadoras". Pretendia dar primazia ao interesse público sobre os interesses particulares excusos, quer fossem econômicos ou políticos.

A "crise econômica e social" em que se encontrava o Brasil era atribuída à situação de privilégios e regalias dos detentores do poder, à inflação (mais alta de todos os tempos), à dívida externa (dificuldades do balanço de pagamentos), à diminuição dos investimentos, prejudicando o crescimento futuro da economia, ao desemprego e à queda da produção (tidos como os mais graves dos últimos cinq/enta anos). A "culpa por esta situação" cabia aos "erros da política econômica do governo" e às "condições desfavoráveis da

economia internacional". Mas "o problema de fundo, a causa maior da crise" estaria no "próprio modelo econômico autoritário, centralizador e elitista imposto ao País nos últimos dezoito anos". Sob este "regime autoritário, o poder Legislativo foi enfraquecido", a "supressão das liberdades veio junto com o arrocho dos salários", as "desigualdades econômicas aumentaram muito entre os brasileiros", "agravou-se a desnacionalização", "concentrou-se o poder econômico e a dependência externa", "privilegiou-se a produção de bens e serviços supérfluos inacessíveis à maioria do povo", "consagrou-se o gigantismo burocrático, as mordomias, o empirismo, o desperdício e a ineficiência na aplicação dos recursos públicos".

Frente a todos esses problemas a Proposta Montoro considerava as eleições diretas para os Governos Estaduais "um passo para a mudança desse estado de coisas", que "contribuirá para a ampliação da abertura democrática e o reconhecimento da efetiva alternância dos partidos no poder". A "pacificação do País" seria alcançada pela "participação responsável" e consolidada pela convocação de uma "Assembleia Nacional Constituinte" que devolveria o "Estado de Direito Democrático".

Os problemas de São Paulo, relacionados à saúde, educação, alimentação, moradia, transporte, poluição, enchentes, saneamento, distorção de prioridades por parte do governo, como a prospecção de petróleo, por exemplo, reforçavam, segundo a Proposta, o contraste entre a "pujança eco-

nômica deste Estado" e "as más condições de vida da maioria de sua população". Constava ainda nesta Proposta, que este contraste reproduzia em escala regional o que acontecia no Brasil inteiro.

Sem maiores referências às causas dessa "realidade", a não ser as "limitações impostas às administrações Estaduais pela forte centralização das políticas sociais, econômicas e financeiras nas mãos do Governo Federal", afirmava que isso não isentava o Governo do Estado de suas responsabilidades. A massa de recursos gerados em São Paulo, embora não podendo ser usada com liberdade absoluta, mostrava as amplas possibilidades do setor público paulista no campo econômico. Dependendo pouco das transferências tributárias federais, avaliava que esta circunstância seria favorável a um Governo Estadual que definisse "racionalmente suas prioridades" e as implementasse "segundo critérios de estrita austeridade e eficiência na aplicação dos recursos disponíveis". Considerada como unidade materialmente mais desenvolvida da federação, respondendo àquela época por mais da metade da produção industrial brasileira, São Paulo possuía, segundo avaliação feita, uma renda por habitante maior que o dobro da correspondente ao resto do País e a maior da América Latina, não sendo muito inferior à renda per capita dos países desenvolvidos. Este "potencial de autonomia", devido ao "peso político e econômico de São Paulo no cenário nacional" e à "importância do setor político paulista",

vinha sendo "desperdiçado, quando não dilapidado", como na "atual administração" (governo Maluf, 1979-1982).

Mais uma vez, as eleições diretas para governador eram consideradas decisivas nas mudanças pretendidas, "a começar pela reforma tributária". Com a "legitimidade conferida pelo voto popular", o "Governo Democrático de São Paulo" saberia "fazer chegar às instâncias federais de decisão os justos anseios da população, partindo do princípio de que a estabilidade social do nosso Estado e o vigor de sua economia são essenciais para a plena democratização do País, bem como para a recuperação da economia nacional". O "São Paulo democrático de amanhã como parte solidária do Brasil em vias de democratização", seria a "alavanca política, econômica, social e cultural das grandes mudanças que a população brasileira aspira e reclama".

Após essas considerações sobre os problemas do Brasil e de São Paulo, e do discurso sobre o significado de sua candidatura, Montoro apresenta a Proposta nos seguintes termos: "Submeto, a seguir, as linhas gerais de uma proposta de governo para mudar democraticamente a partir do povo, com o povo e em benefício do povo. Faço-o com humildade pessoal, mas com o sentimento histórico de quem sabe que os passos a serem dados no futuro próximo têm como cenário o Brasil" (grifos meus).

Alguns dos traços de caráter populista, apontados acima, encontram fundamentação na Doutrina Social da Igreja, principalmente as afirmações quanto à forma conciliadora

proposta para realizar a mudança, preservando sempre a "estabilidade social" e os "legítimos interesses constituídos". Também a ênfase na moralização da administração e à honestidade dos governantes são exigências constantes nas encíclicas papais. O Estado, colocado acima dos interesses classistas, deve estar a serviço do povo e este sempre em cooperação e solidariedade deve realizar as mudanças pretendidas¹²².

Além desses princípios, constituem-se em nuances populistas, o ufanismo acentuado quanto ao potencial econômico e político de São Paulo, e a omissão quanto às causas dos problemas apontados, referindo-se apenas à desnacionalização da economia e à centralização e autoritarismo, sem especificar a quem ou a quem o regime e essa forma de governar respondiam e fortaleciam.

4.1 Algumas considerações sobre o fenômeno populista

Os estudos sobre o populismo, como "fenômeno típico da passagem da sociedade tradicional, arcaica ou rural, para a sociedade moderna, urbana e industrial" tem evidenciado, segundo Octávio Ianni, os problemas de "mobilização social, mobilização política e modernização, além das dicotomias: elite-massa, carisma-demagogia, democracia-autoritarismo, populismo-fascismo e outras"¹²³. Ianni considera que o populismo latino-americano "parece corresponder a uma

122. Esses aspectos, concordes à Doutrina Social da Igreja, foram tratados no item anterior.

123. Cf. Ianni (1975b), p. 8.

etapa específica na evolução das contradições entre a sociedade nacional e a economia dependente", sendo que a "natureza do governo populista (que é onde se exprime mais concretamente o caráter do populismo) está na busca de uma nova combinação entre as tendências do sistema social e as determinações da dependência econômica"¹²⁴. Nesse contexto, continua Ianni, "as massas assalariadas aparecem como um elemento político dinâmico e criador" e, tanto por "suas ações" quanto "pela forma com que são manipuladas", "possibilitam a reelaboração da estrutura e atribuições do Estado"¹²⁵.

Os "valores culturais (religiosos, políticos econômicos), ainda impregnados do espírito de comunidade são pouco a pouco abandonados e substituídos por valores criados no ambiente urbano-industrial", abandonando o "nós de inspiração comunitária", passando a ter novas relações de trabalho, onde predomina o contrato e novas relações sociais mais complexas, às vezes altamente formalizadas"¹²⁶. O caráter de classe inerente ao populismo fica submerso nos dois tipos de ideologia populista: o "populismo das cúpulas" que "utiliza as massas operárias e os setores mais pobres da classe média" e o "populismo das próprias massas" (operários, migrantes de origem rural, baixa classe média, estudantes universitários radicais, intelectuais de esquerda, partidos políticos de esquerda), que em situações normais mantém-se em harmonia com o primeiro, também chamado de "po-

124. *Idem*, p. 9.

125. *Idem*, *ibid.*

126. *Idem*, p. 10.

populismo da burguesia"¹²⁷. Em situações de crise, o "populismo de cúpula abandona as massas à própria sorte" impedindo-as de avançar nas lutas políticas. E, nessas situações, o "populismo de massas" pode encaminhar-se para "formas revolucionárias", quando o "movimento de massa" se transforma em "luta de classes"¹²⁸.

No Brasil, a crise gerada no início dos anos 60, culminando com o golpe de Estado em 1964, pondo "fora da lei" os partidos e líderes populistas, é uma prova, segundo Ianni, de que "o populismo tem sido e pode continuar a ser uma força política decisiva"¹²⁹. Parece, pois, que de certa forma, ciente dessa força, alguns políticos continuam usando apelos populistas em suas campanhas eleitorais e em sua forma de atuar politicamente. No caso em questão, Montoro reforçava as diretrizes gerais de sua Proposta com um discurso de claras nuances populistas como se viu acima. Também o professor Paulo de Tarso, como se verá adiante, durante sua gestão na Secretaria de Educação, procurava conciliar as reivindicações dos professores através de práticas populistas, principalmente através de tentativas de cooptar suas lideranças.

Não se trata aqui, evidentemente, de analisar o fenômeno populista brasileiro, que tem sido estudado por vá-

127. Idem, pp. 10-11.

128. Idem, p. 11. A "ruptura que propicia o progresso", pode ser, segundo Ianni, "revolucionária" ou "reformista". No primeiro caso, "altera os fundamentos estruturais da sociedade", implicando na "ascensão de uma nova classe no poder", e, "reformista", quando "se alteram somente certos quadros institucionais", implicando na "ascensão de outras facções da classe dominante no poder, verificando-se a recomposição das forças políticas e econômicas". Cf. Ianni (1975a), p. 8.

129. Idem, p. 2.

rios autores¹³⁰. Trata-se de mostrar que, após o seu "colapso", ele continua ainda tendo lugar, ao menos nos discursos e em algumas práticas políticas.

4.2 Síntese Analítica

Quando o regime instalado em 1964, começou a dar sinais de que as promessas democráticas somente se realizariam de forma "lenta e gradual" e que o "milagre econômico" entrava em crise devido principalmente às condições de dependência em que o Brasil havia se inserido no mercado capitalista internacional, gerando recessão, desemprego e inflação, a sociedade brasileira começou a se desiludir com o governo. Havia uma insatisfação generalizada que foi capitalizada inicialmente pelo MDB, na década de 1970 e posteriormente pelo PMDB, nas eleições de 1982. Estes partidos pretendiam ser "populares", de "ampla frente" e não populistas. No entanto, ao considerar as características dos chamados partidos "populistas" da América Latina, apontadas por Alan Angell, ficam claras algumas semelhanças. Entre elas destacam-se: a definição desses partidos como "policlassistas, de massa, e reformistas, em oposição aos partidos 'tradicionais', de bases limitadas, oligárquicos e anti-reformistas"; a origem de suas lideranças nas classes altas e médias, embora provenientes de seus grupos com motivações anti-status quo, podendo incluir militares, homens de em-

130. Cf., por exemplo, Ianni (1975a); Weffort (1978); Ianni (1975b); Souza (1985) in Rouquié et alii (1985), pp. 73-103.

presa, intelectuais e estudantes, cuja composição afeta a liderança do movimento, não possuem uma doutrina precisa, mantendo-se unificados em torno de um conjunto de reivindicações sociais básicas ou em um estado de entusiasmo coletivo inspirado nos termos da simples justiça redistributiva; embora empregando uma linguagem socialista, evitam ligações com o socialismo ou comunismo; são também bastante nacionalistas¹³¹.

Afastando-se das características populistas, o MDB/PMDB¹³², apresentava diferenças frente aos partidos populistas considerados por Angell: não tinha uma base popular por ele organizada e de certa forma possuía uma "doutrina de governo" e não só de "revolta contra o sistema", como, por exemplo, a Proposta Montoro procurava especificar em linhas gerais. Contrariamente à manipulação das bases, de forma populista, Montoro pretendia, como se viu, a participação de setores sociais organizados e a representação parlamentar. Entretanto, o slogan "participação/descentralização"¹³³ embora pretendendo definir as diretrizes de governo, servia

131. As características dos partidos populistas apresentadas por Angell, entre quais algumas foram citadas, foram consideradas por Ianni como uma combinação coerente mas insuficiente para explicar quais delas foram fundamentais ou secundárias em cada caso, e quais os elementos de significação estrutural e de interesses econômicos e políticos que foram afetados, acabando por depor seus representantes. Cf. Ianni (1975b), pp. 36-39.

132. A classificação do MDB como partido de massa foi rejeitada por Cardoso (1981), p. 58, onde considera que em 1978, apesar de haver uma mobilização para se abrir o MDB a outros setores oposicionistas como estudantes, sindicalistas, jornalistas, classe média liberal, não se podia dizer que existia "uma relação direta entre partido e eleitores e do controle desses sobre aquele" dada a baixa relação verificada entre o número de eleitores e militantes do partido. Conclui pois, que "se o MDB recebe o apoio eleitoral das massas, ele não chega a ser um 'partido de massa'".

133. O discurso da participação e da descentralização manteve-se por todo o governo Montoro até sua avaliação final, que foi elaborada reportando-se a esses objetivos. Esse slogan, na opinião do professor Palma, funcionou eleitoralmente e por isso esse discurso continuou sendo feito. (Entrevista citada).

também como uma "ideologia ou estado emocional difundido" para favorecer a "comunicação entre líderes e seguidores" e criar um "entusiasmo coletivo"¹³⁴.

Todavia, é preciso evidenciar que entre os traços populistas presentes no PMDB e na Proposta Montoro, sinteticamente expostos acima, faltou um componente que é peculiar ao populismo: uma "liderança carismática, que cria e legitima a ideologia"¹³⁵. Esta liderança, com "pulso firme" a favor das reivindicações populares, é que foi cobrada de Montoro, posteriormente, durante seu governo, e que ficou sem resposta. Em parte porque, apesar de usar apelos populistas para dar ênfase à sua proposta, ele queria fazer valer a representação popular, a "força da lei" e a participação dos grupos sociais. Mas, principalmente, porque este "desejo", ficaria impossibilitado de se realizar devido à continuidade da vigência dos acordos "pelo alto", como se apontou no primeiro capítulo. Preso nas composições partidárias, cederia sua liderança a Tancredo Neves, para ser o candidato da "oposição democrática, à Presidência, em 1984, por ser este mais aceitável pelos setores conservadores que deveriam fazer parte do pacto político democrático"¹³⁶.

É, entretanto, na "coalizão de forças políticas e sociais", prática utilizada ainda nas eleições de 1982, como se apontou no primeiro capítulo, que o PMDB e as diretrizes

134. Esse tipo de comunicação, característica do populismo, é apontada por Torcuato S. Di Tella. Cf. Ianni (1975b), p. 31.

135. Cf. afirmação de Jorge Guaciarema, in Ianni (1975b), p. 33.

136. Cf. Bresser Pereira (1990). O artigo visava apoiar a candidatura de Mário Covas ao governo do Estado, enfatizando, ao mesmo tempo, a importância de São Paulo para o Brasil.

gerais da Proposta Montoro se aproximam mais do populismo. Isto é, aceitando o "nacionalismo" (ainda que relativo), o "desenvolvimentismo" (com justiça social) e a "industrialização" (com prioridade à empresa nacional), nos "termos propostos pela burguesia industrial, ou seus ideólogos, como se fossem os objetivos da nação, de todo o povo e da classe operária"¹³⁷. Apagam-se assim as contradições classistas em nome do princípio da "paz social" ou da "harmonia entre as classes sociais", uma "ideologia peculiar" que "adquire primazia sobre as idéias e práticas políticas inspiradas nos antagonismos de classe"¹³⁸. Ideologia, segundo Jorge Graciarrema, capaz de "sensibilizar e aglutinar a classe média desenvolvimentista", com uma "retórica dirigida contra a oligarquia e o sistema vigente", usada de forma a não definir as questões em termos de "luta de classe"¹³⁹.

Quanto às críticas ao regime, a Proposta Montoro referia-se aos "erros" ou "desvios" da política econômica, não apontando a forma de organização da sociedade brasileira, permeada de camadas sociais e categorias profissionais, com interesses não só conflitantes como antagônicos. Ao contrário, às características atribuídas ao modelo político e econômico vigente - autoritário, centralizador, elitista - propunha, respectivamente: participação, descentralização, geração de empregos. O apoio aos pequenos e médios

137. Segundo Ianni, em determinadas condições sócio-culturais, econômicas e políticas, o proletariado aceita a participação da burguesia nacional na coalização com outras forças políticas e sociais. Cf. Ianni (1975b), p. 108.

138. *Idem*, p. 109.

139. *Idem*, p. 32.

empresários, juntamente com a criação de oportunidades de empregos, e a moralização e austeridade na aplicação dos recursos governamentais, foram as propostas feitas para corrigir tal política. Propostas, aliás, concernentes à concepção de desenvolvimento explicitada por Montoro¹⁴⁰, na qual afirma, entre outras proposições, que "para a correção desse desvio [da distribuição de renda e da política salarial], impõe-se uma política econômica de estímulo ao desenvolvimento intensivo em trabalho", "uma política salarial que assegure à família trabalhadora participação proporcional no desenvolvimento", e que seria preciso "adotar uma política de investimentos maciços em educação"¹⁴¹. Sintetizando, pregava "um desenvolvimento com democracia, independência e justiça social"¹⁴².

Quanto ao desenvolvimento, no entanto, João XXIII, aborda explicitamente a "discrepância entre as classes sociais" que através do ajustamento entre "desenvolvimento econômico e progresso social" deveria beneficiá-las equitativamente com o aumento da riqueza nacional, "atenuando quanto possível" tais discrepâncias¹⁴³. Não se trata de avaliar aqui a posição da Igreja quanto às classes so-

140. Apud Montoro, André Franco. "Colonialismo Cultural, Raiz do Subdesenvolvimento" (Tese apresentada ao Congresso Internacional de Filosofia em Brasília em 1972), in Montoro (1974), p. 92, onde afirma: "à luz de uma concepção humanista, só é autêntico desenvolvimento aquele que é feito com a participação consciente e pessoal dos homens que integram a comunidade. Não se trata de um desenvolvimento para os homens, mas também pelos homens".

141. Apud Montoro, André Franco. "Desenvolvimento, Distribuição de Renda e Política Social" (Palestra proferida no Ciclo de Estudo sobre Problemas Brasileiros, na Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul, em novembro de 1973, in Montoro (1974), pp. 127 e 136. Note-se que a valorização do trabalho sobre o capital, concerne à Doutrina Social da Igreja. Cf. Mesquita (1963), p. 291.

142. Cf. Apud Montoro, André Franco. "Três Rumos para o Desenvolvimento Brasileiro" (Discurso proferido no Senado Federal em 29 de abril de 1971), in Montoro (1974), p. 14.

143. Cf. Mesquita (1963), p. 200.

ciais, mas de apontar que ela não nega sua existência. Ao contrário, suas orientações são dadas no sentido de harmonizá-las¹⁴⁴. Diversamente, Montoro, através de sua proposta de "conciliação democrática dos diferentes interesses sociais", através do poder Legislativo, e da promessa de governar "na busca do entendimento entre os interesses sociais e o poder público", omite a existência das "classes" ou "camadas sociais" que se constituem em uma das principais causas dos "diferentes interesses sociais". Também, quanto às extensas considerações sobre a integração dos empregados na vida das empresas, feitas por João XXIII, na Mater et Magistra, não foi destacada na Proposta Montoro, por exemplo a exigência de participação dos empregados nos lucros, na propriedade e na gestão administrativa e econômica, admitida pela Igreja como direito natural¹⁴⁵.

As mudanças políticas e sociais pretendidas na Proposta Montoro distanciavam-se da Doutrina Social da Igreja, não por seu caráter reformista (ou evolucionista, segundo João XXIII), mas por não apontar as estruturas que queria reformar. Como considera Florestan Fernandes, "resta

144. Sobre a desigualdade entre as classes sociais, afirma Pio XII "Quis Deus que na comunidade do convívio humano, houvesse desigualdade de classes, mas, ao mesmo tempo, certa igualdade nascida de mútua e amigável colaboração... Como no corpo os vários membros se conciliam entre si (...) do mesmo modo a natureza exige que, no convívio civil, as classes se integrem mutuamente e pela colaboração levem a um justo equilíbrio...". Referenda João XXIII essas afirmações, acrescentando na encíclica "Ad Petri Cathedram": "é além disso absolutamente necessário restaurar também, entre as várias classes sociais, a mesma concórdia que se deseja entre os povos e as nações". Cf. Chinigo (1965), p. 57. Cf., também, Aranzadi e Giner (1962), pp. 152-153. Para uma análise da atuação da Igreja no Brasil, cf. Romano (1979), onde o autor mostra as contradições do discurso católico e sua praxis. Entre outras conclusões, afirma que "o discurso eclesiástico, mesmo em seus momentos mais radicais, insurge-se contra o abuso do direito de propriedade, mas nunca contra o seu uso; a Igreja também toma posição contra a dominação exclusiva do Estado, mas não contra seu princípio que, segundo o magistério, é natural". (p. 250).

145. Cf. Mesquita (1963), p. 229.

saber se o desenvolvimento capitalista confere (ou não) aos despossuídos, assalariados e oprimidos meios específicos de organização e de luta para ameaçar a supremacia burguesa e solapar o monopólio burguês do poder político estatal. Por isso, todos podem desejar fortemente a democracia, mas pretendendo coisas distintas e contraditórias"¹⁴⁶.

As classes subalternas e o proletariado, afirma Florestan, "não exercem dominação de classe e não detêm o monopólio do poder político estatal. Portanto, não usam as palavras para ocultar seus interesse e mistificar a realidade política"¹⁴⁷. As possibilidade ou limites de reforma dentro da ordem vigente ocorrem dentro de um movimento que ora acarreta "fechamento" ora "abertura" do regime. "Os estratos mais conservadores e propriamente 'liberais' da burguesia lidam livremente com a reforma, enquanto ela é uma hipótese longínqua ou um símbolo de despotismo esclarecido. Se ela se torna uma ameaça e tende a se concretizar, esses estratos resistem claramente ao 'clamor pela reforma' ou a solapam discretamente, por baixo do pano, retirando-lhe todas as bases de sustentação possíveis", pois a percebem como "a ponta visível da revolução, como se o todo fosse um iceberg muito perigoso"¹⁴⁸. Assim, "o liame entre reforma e revolução fica feito, portanto, pelos de cima; (...) as classes burguesas não fazem a 'revolução dentro da ordem', já que só perderiam dividendos econômicos, culturais, so-

146. Cf. Fernandes (1985), p. 50.

147. *Idem*, *ibid.*

148. *Idem*, pp. 60-61.

ciais e políticos se a fizessem. Por conseguinte, tornam a mudança política muito difícil, para ela e para os outros, e a revolução a partir de cima, para fortalecer, expandir e dinamizar a ordem existente, impraticável" (sic)¹⁴⁹.

5. Análise e Síntese dos Elementos Doutrinários Presentes na Proposta Montoro

A análise da Proposta Montoro feita neste capítulo teve por objetivo mostrar seu significado político nas eleições diretas para governadores de Estados, em 1982. Mais do que um programa de partido que às vezes pode servir somente para ser lido em sua fundação, esta proposta apresentava um programa de governo, que em suas diretrizes básicas orientava-se pelas concepções pessoais de Montoro. As diretrizes setoriais foram elaboradas por grupos que se formaram em áreas afins, mantendo sempre as três metas definidas: participação, descentralização e geração de empregos. Seu objetivo principal era democratizar a administração estadual e desta forma contribuir para a democratização do país.

Não se tratou, neste capítulo, de avaliar a implantação da Proposta Montoro nas áreas administrativas de seu governo, mas de mostrar alguns de seus "avanços" e "limites" conceituais em relação ao regime vigente. Evidenciou-se, também, algumas contradições presentes na Proposta, que, de certa forma, deram origem aos confrontos ocorridos poste-

149. Idem, p. 61.

riormente na administração educacional, durante o primeiro ano de Governo Montoro, na gestão Paulo de Tarso, até sua "demissão" da Secretaria de Educação, como se verá mais adiante.

As reivindicações à volta ao Estado de Direito, presentes na Proposta Montoro, com todas as implicações legais decorrentes, e a opção pela via parlamentar como caminho de transição política, recuperando os direitos civis e políticos dos cidadãos, podem ser consideradas como posições capazes contribuir para a consolidação da democracia representativa no país. O direito pleno ao voto, em todas as instâncias, as eleições diretas e secretas em todos os níveis do executivo e legislativo, a liberdade de organização social, profissional e partidária, as garantias constitucionais através de uma Constituição elaborada por uma Assembleia Nacional Constituinte, significavam um avanço, frente as práticas autoritárias, coercitivas e repressoras do regime, apontadas no primeiro capítulo. Significava, mesmo, um avanço, frente às características autoritárias estamentais e burocráticas, historicamente presentes na política brasileira. Não um avanço no sentido de se chegar à tão desejada e nunca alcançada democracia, nos moldes dos países europeus ou norte-americanos¹⁵⁰, mesmo porque insuficiente na consecussão de objetivos sociais e econômicos igualitários, como se apontou no primeiro item deste capítulo. Mas sim um

150. Sobre a pretensa incapacidade das sociedades latino-americanas de alcançarem a "democracia representativa segundo o modelo europeu ou norte-americano", Cf., Ianni (1975b), principalmente pp. 8, 26 e 30. Cf., também, Neffort (1978), p. 23.

avanco no sentido de assegurar alguns direitos fundamentais que permitiriam aos cidadãos uma certa segurança frente a seus pares e frente ao Estado¹⁵¹.

Weffort, analisando um outro período de redemocratização no Brasil (1945), esclarece que "a importância das formas democráticas está em que legalizam, embora de maneira formal, a possibilidade de que as insatisfações populares alcancem, com certa autonomia, o poder e interfiram a uma condição tão politicamente passiva como a que se observa no período de ditadura"¹⁵². Desde 1945, considera Weffort, "o povo pode influir (...) ainda que apenas indiretamente na composição de forças ao nível das elites e em sua renovação (...) e, é preciso, portanto, não descuidar da importância do sufrágio. Por menos que se queira, este meio formal e limitado foi decisivo como forma de expressão política das massas populares"¹⁵³.

Historicamente, afirma Raymundo Faoro, a democratização crescente "mostrou que a democracia, para que se conserve e desenvolva, não poderia se dissociar do liberalismo que, por sua vez, se divorciou do seu reverso econômico"¹⁵⁴; a democracia (...), democratizou o liberalismo, expandindo-o em direção a direitos concernentes à participação

151. A relação entre liberdade e segurança encaradas como necessidade ou desejo dos indivíduos, será tratada nas conclusões finais deste trabalho.

152. Cf., Weffort (1978), p. 18.

153. *Ibid.*, *ibid.*

154. A aquisição histórica das liberdades fundamentais, concernentes ao direito à cidadania, até agora têm sido insuficientes na efetivação da igualdade de direitos sociais e econômicos, mesmo nas formas alcançadas pela social-democracia, como se viu através das análises de T.H.Marshall, no item 2 deste capítulo.

social"¹⁵⁵. "O combate do arbitrio", continua Faoro, "teve como ponto central o estabelecimento do governo da lei (...), e não dos homens, de acordo com a moldura clássica (...), que seria a expressão de um poder independente - o Poder Legislativo -, decorrente de uma convensão pactuada e livremente estabelecida pelos destinatários do poder"¹⁵⁶. Do "movimento histórico que deu lugar ao constitucionalismo"¹⁵⁷ e do papel que as constituições desempenharam na sociedade moderna", pode-se depreender, segundo Faoro, que o "controle do poder - o banimento do arbitrio - é a pedra angular de todo processo"¹⁵⁸.

No Brasil, em 1964, o Ato Institucional de 09 de abril, ao implantar uma mudança institucional, deslocava, logo no primeiro parágrafo o poder constituinte do "povo" para a "revolução"¹⁵⁹. Historicamente, afirma Faoro, em consequência do colapso do poder constituído, o novo poder se instaura, com caráter de transitoriedade, se apoia na força, que é, em última análise, a violência organizada¹⁶⁰. Falta à

155. Cf., Faoro (1982), p. 13.

156. Idem, ibid, grifos meus.

157. O constitucionalismo que, segundo Faoro, "nasceu e se aperfeiçoou na luta contra o absolutismo (...) em suas expressões iniciais não era democrático" sendo que a "igualdade dos homens" era uma cláusula formal na Declaração de Independência dos Estados Unidos e na Declaração dos Direitos do Homem da França. Tendo passado um largo espaço de tempo, com a emergência de novas classes sociais e grupos, levou a que "se ampliasse e se desse corpo à igualdade", pela "crescente participação no direito de votar e nas decisões públicas" criando "uma cadeia de direitos", impropriamente chamados de "direitos sociais", como a liberdade sindical "que se expandiu do direito de reunião e associação, na sua feição clássica".

158. Idem, p. 15.

159. A constituição de 1946, art. 1o., rezava: "Todo poder emana do povo e em seu nome será exercido". O ato Institucional de 09 de abril (AI-nº 1), em seu preâmbulo declarava: "A revolução vitoriosa se investe no exercício do Poder Constituinte (...) assim, a revolução vitoriosa, como Poder Constituinte, se legitima por si mesma(...) nela se contém a força normativa, inerente do Poder Constituinte". Cf., Faoro (1982), p. 18.

160. Cf. considerações de Faoro sobre o "círculo vicioso do poder: da força ao Estado de Direito", in Faoro (1982), p. 25.

força, porém, a autoridade, baseada na legitimidade, pois a força torna-se a razão da obediência¹⁶¹.

"O Estado de Direito supera o poder da força", continua Faoro, "qualificando o primeiro juridicamente, mas sem alcançar se entregue a si mesmo, a autoridade legítima. Há um passo que, partindo do Estado de Direito, projetando-se além do banimento do arbitrio, fundamentará a democracia. A legitimidade não se dilui na legalidade e este é o ponto (...) do Estado de Direito qualificado, autenticamente democrático"¹⁶².

Na diferença entre legalidade e legitimidade, tão claramente exposta por Faoro, é que se pode considerar as reivindicações da Proposta Montoro relacionadas ao Estado de Direito e à convocação de uma Assembléia Constituinte. Sob o aspecto legal, essas reivindicações faziam avançar a "lenta e gradual" democratização do país. Mas quanto à legalidade, como decorrência de uma "constituição normativa", "não apenas juridicamente válida", mas "integrada na sociedade, em consonância com a sociedade civil, em perfeita simbiose, sem discrepância, na sua prática, entre os detentores e os destinatários do poder, em leal observância"¹⁶³, haveria, e ainda há, longo caminho a percorrer. É ainda Faoro que argumenta, reforçando as diferenças: "o poder vem do alto, do componente minoritário da sociedade, enquanto a legitimidade vem de baixo, como reconhecimento em torno de valores. O po-

161. *Idem*, pp. 27 e 32.

162. *Idem*, p. 32.

163. *Idem*, p. 10.

der sempre existe de facto, na medida em que se sustenta e opera com eficiência, enquanto a legitimidade se impõe de jure, não só pela lei, mas pela densidade que está atrás e acima da lei"¹⁶⁴.

É a legitimidade que define o limite da legalidade. A democratização em curso, no Brasil, foi conduzida pela elite dirigente, como se viu no primeiro capítulo, através de concessões e conciliações através das quais procuraria manter seu poder. Mesmo cedendo, posteriormente, à convocação de uma Constituinte, o faria sob as normas do Congresso Constituinte, eleito não especificamente para elaborar a nova Constituição, mas com direito à continuidade dos mandatos de seus integrantes, o que no mínimo poderia fazer com que legislassem também em causa própria¹⁶⁵.

As eleições por si só, podem privilegiar o legislativo, mas seu caráter é de "escolha" e não de "participação", que fosse capaz de "atuar, eleitoralmente e fora das eleições, na constituição do Estado e do governo. Pela via da participação é que, segundo Faoro, se chegará à "legitimidade como realidade diversa da legalidade, legitimidade capaz de desautorizar o abuso dos maiores e de levar a demo-

164. *Idem*, p. 28.

165. O jurista Pontes Miranda afirma que "nas democracias, quando se quebra a linha democrática, tal como aconteceu no Brasil, em 1889, 1930, 1937 e 1964, a reentrega do Poder Constituinte ao povo, feita pelo que detém o poder de legislar, apenas instrumenta o restabelecimento da democracia constituinte (...) mas é preciso que se trate apenas de restituição. O seu legítimo restituir não autoriza ir além das regras de lugar, tempo e formação da Assembléia Constituinte, ainda assim subordinadas à apreciação por essa própria assembléia". Cf. Faoro (1982), p. 85.

cracia a um campo mais amplo e operacional, não só na estrutura mas nos fundamentos do poder"¹⁶⁶.

Indo além dos postulados liberais clássicos, Montoro propôs uma "democracia participativa", como se viu no terceiro item deste capítulo. Pretendia desta forma, a partir de São Paulo, mostrar alguns rumos para a democratização do País. Os limites conceituais deste modelo de "democracia participativa", referem-se principalmente às questões partidárias, à sua fundamentação na Doutrina Social da Igreja e aos traços populistas através dos quais procurou enfatizá-la.

As questões partidárias são decorrentes das situações externas e internas ao PMDB, que se originaram em sua composição desde o início do MDB. No primeiro capítulo discorreu-se sobre alguns aspectos conjunturais que determinaram a este partido a condição de "oposição consentida" pelo regime, e que posteriormente foram fazendo com que o MDB se transformasse no "estuário das oposições", emprestando-lhe um caráter de "frente ampla". Merece, entretanto, ser aqui destacada, ainda mais uma vez, a tradicional prática política de "conciliação pelo alto" que os próceres do governo e da oposição realizaram em várias ocasiões. Não se pode negar, evidentemente, que as pressões sociais e do MDB, tenham conseguido obter algumas dessas concessões. Todavia, a perda da legitimidade do governo instalado após 64, no

166. *Idem*, p. 42. Faoro ressalta em outra passagem a importância do sufrágio universal como instrumento para se conseguir direitos, ainda que formalmente iguais, embora considere que a democracia para se afirmar e desenvolver, expandiu instituições que o liberalismo manteve atrofiadas (p. 86).

sentido constitucional acima exposto, e no sentido político e social, acarretavam divisões no partido do governo e na elite militar, que acabaram levando à opção, feita pelo governo, da "transição democrática" como uma forma de "fazer a revolução (ou a reforma) antes que o povo a faça". Ou, como aponta Faoro "frustremos as reivindicações por vias conciliatórias, contanto que não se toque nas diretrizes dos que mandam por força própria"¹⁶⁷.

Dentro dos limites impostos por esse tipo de democratização em curso, a "democracia participativa" defendida por Montoro desde 1971, não teve lugar até aparecer em sua Proposta de governo, em 1982 aqui analisada. Durante esses anos, talvez, o MDB/PMDB, como partido que atuava dentro da ordem, tivesse se comportado de acordo com a atuação descrita por Faoro, como uma "oposição inteligente e flexível" que nas concessões do grupo dirigente, vê sua debilidade visceral. Pode então "ocupar espaços e encurtar o esquema de poder até forçá-lo a corrigir seus rumos tutelários", pois "na hora das outorgas e das concessões, o poder sai de si mesmo, cinde-se, embora para se recompor oportunamente". Conclui Faoro: "a sabedoria nessas ocasiões, consiste em incorporar novas forças sociais à rota em desvio e forçar o poder a refluir à sua base, no apelo à legitimidade"¹⁶⁸.

Entretanto, a "democracia participativa", conforme foi explicitada na Proposta Montoro, não enfatizou suficientemente os aspectos econômicos das reformas estruturais pe-

167. *Idem*, p. 31.

168. *Idem*, *ibid*.

didadas pela Igreja. Não "aproveitou" daquele momento em que o "poder refluiu", quando poderia ter apontado as demandas da Doutrina Social da Igreja, na qual se fundamentava. As diferenças econômicas, sociais e culturais entre as classes e grupos (sociais, profissionais, sindicais, partidários etc), superadas até um "mínimo aceitável", através da participação social, sindical, política e econômica em todas as esferas institucionais, públicas e privadas, base da reforma de estruturas pela doutrina cristã, ficou reduzida na Proposta Montoro, à participação da população e dos grupos sociais e profissionais, "nos assuntos que lhe dizem respeito".

Tal redução, pode-se argumentar, poderia ter sido motivada pelas questões conjunturais, descritas acima, agravadas pelo "fantasma do recrudescimento", como aponta Florestan Fernandes¹⁶⁹. Mas, por outro lado, a composição partidária que incluindo além dos liberais conservadores, as "esquerdas sensíveis aos efeitos letárgicos dessa fantasia" e da "transição prolongada"¹⁷⁰, também pode ter contribuído para a não incorporação do modelo de "democracia participativa" completo que Montoro pregava no Senado, e a Igreja sugeriria.

C.B. Marchpherson, que também propõe um modelo de "democracia participativa", entende que esta não pode ser tida apenas como um "sistema de governo" mas como um "qualidade que penetra toda a vida e atividades de uma comunidade nacional ou menor, ou se entendermos como um tipo de socie-

169. Cf. Fernandes (1985), p. 22.

170. *Idem*, p. 23.

dade um conjunto inteiro de relações recíprocas entre as pessoas que constituem a nação ou outra unidade"¹⁷¹. Analisando historicamente os "modelos de democracia liberal", a partir do século XIX, define quatro tipos: democracia protetora, democracia desenvolvimentista, democracia de equilíbrio e democracia participativa. Esta, iniciada, segundo Macpherson, "como lema dos movimentos estudantis da Nova Esquerda", na década de 1960, e sendo difundida pela "classe trabalhadora", gerou a idéia de que "devia haver considerável participação pelos cidadãos nas decisões governamentais" (sic). Essa idéia, considera Macpherson, "difundiu-se tão amplamente que os governos nacionais começaram a alistar-se, pelo menos verbalmente, sob o estandarte da participação, e alguns chegaram mesmo a encetar programas com ampla participação popular"¹⁷².

Examinando os "limites e possibilidades" da democracia liberal contemporânea, Macpherson afirma que "a democracia liberal tem sido projetada tipicamente para ajustar-se a um esquema de governo democrático numa sociedade dividida em classes" (sic)¹⁷³. Entre as implicações da participação em uma democracia, Macpherson, aponta as questões partidárias. Em seu modelo de "democracia participativa", considera a possibilidade de combinar uma "estrutura de conselho piramidal"¹⁷⁴ com um "sistema partidário em competi-

171. Cf. Macpherson (1978), p. 13.

172. Idem, p. 98.

173. Idem, p. 16.

174. Idem, p. 114. De acordo com Macpherson, "o modelo mais simples (...) que pudesse ser chamado de democracia de participação seria um sistema piramidal com democracia direta na base e democracia por delegação em cada nível depois dessa base". Os níveis seriam de fábrica ou vizinhança, com discussão

ção"¹⁷⁵. Em seu modelo, Macpherson prevê que as "principais funções que um sistema partidário em competição" tem que "executar, e tem executado nas sociedades de classes", não mais seriam necessárias, quais sejam: "disfarçar o antagonismo de classe e a composição permanente de conciliação ou aparentes conciliações entre as exigências das classes em conflito"¹⁷⁶. Esses aspectos do sistema partidário concorrencial o tornaram até agora, segundo Macpherson, incompatível com qualquer democracia operante de participação¹⁷⁷.

A concepção de Macpherson, enfrenta a divisão da sociedade em classes sociais de maneira explícita, propondo como ponto de partida "os direitos iguais de todo homem e toda mulher ao pleno desenvolvimento e ao emprego de suas capacidades" (núcleo de seu Modelo 2 de Democracia Desenvolvimentista)¹⁷⁸ conjuntamente a um "paulatino desaparecimento ou abandono das pressuposições de mercado quanto à natureza do homem e da sociedade, um afastamento da imagem do homem como consumidor maximizante, e grande redução da atual desigualdade econômica e social"¹⁷⁹.

"face a face" "decisão por consenso majoritário" eleição de delegados que formariam uma comissão no nível mais próximo", que poderia ser bairro ou subúrbio das redondezas, até chegar em um "conselho nacional, passando por conselhos locais e regionais", sendo necessário que "em cada estágio, para tornar democrático o sistema", os "encarregados das decisões e formulação dos problemas, eleitos desde os níveis inferiores, sejam responsabilizados em relação àqueles que os elegeram sob pena de não reeleição" (pp. 110-111).

175. *Idem*, *ibid*. No sistema simples, acima descrito, não teria lugar para os partidos políticos, que só seriam possíveis e desejáveis em seu modelo 4B de "democracia participativa como democracia liberal".

176. *Idem*, *ibid*.

177. *Idem*, *ibid*, grifos meus.

178. *Idem*, pp. 49-79.

179. *Idem*, pp. 115-116.

Não se trata aqui de avaliar a concepção de Macpherson sobre as possibilidades e limites da democracia¹⁸⁰, como também não se entrou no mérito dos princípios da Doutrina Social da Igreja no terceiro item deste capítulo. O intuito das referências feitas a essas concepções foi mostrar que, diferentemente da Proposta Montoro, essas duas concepções partem da constatação explícita da divisão da sociedade em classes, camadas ou grupos sociais, que têm interesses diferentes podendo mesmo ser antagônicos, que seriam atenuados até um limite mínimo, através de uma organização participativa da sociedade. A Proposta Montoro, além de não explicitar as contradições e antagonismos sociais, atribui ao Estado um papel harmonizador (leia-se conciliador) acima dos confrontos classistas, e ao governo, o papel de incentivador da organização dos grupos sociais em todos os setores. Traz a si a responsabilidade de orquestrar harmonicamente as diferentes demandas e conflitos sociais, pretendendo que ao participar das "decisões que lhe dizem respeito", os grupos sociais, "responsavelmente", cheguem sempre a soluções satisfatórias para todos.

Este posicionamento, enfatizado através dos traços populistas presentes na Proposta Montoro, apontados no quarto item deste capítulo, deixavam sem resposta algumas indagações que podem ser feitas a partir da não definição dos canais de participação que seriam utilizados, do poder de decisão que teriam os grupos sociais na administração es-

180. Sobre as concepções de Macpherson, Cf. Chauí et alii (1980), pp. 140-153, onde esta autora analisa os princípios e peculiaridades da democracia liberal e suas contradições no capitalismo.

tadual e dos objetivos últimos pretendidos com sua democratização.

Estava explícito na Proposta Montoro que quando as demandas fossem dirigidas ao governo federal, o governo estadual seria o canal e o interlocutor da população junto àquele. Mas, quando as reivindicações se referissem ao governo estadual? Qual seria o poder aceito ou "concedido" à população?

A priorização das pequenas e médias empresas, prometida na Proposta, seria feita através de que critérios? Somente esta priorização seria suficiente para promover o desenvolvimento nacional, subordinando a colaboração das empresas multinacionais, aos "legítimos interesses nacionais", como queria Montoro?¹⁸¹ A política de "criação de oportunidades de empregos", por sua vez, seria suficiente para "harmonizar capital e trabalho" como também queria seu autor¹⁸²? Tal política seria efetivada só nas pequenas e médias empresas ou também nas grandes empresas nacionais ou de capital estrangeiro? Ou, ao contrário, somente nas instituições e empresas estatais e de capital misto, correndo-se o risco de aumentar ainda mais o "inchaço" das mesmas, através de políticas clientelistas e fisiológicas? A criação de empregos por si mesmo, atendia ao "interesse público" pretendido?

181. Cf. Apud Montoro, André Franco. "Aspectos da Desnacionalização da Economia e da Cultura Brasileira" in Montoro (1974), p. 103. Posteriormente, Montoro incluiria ao lado das pequenas e médias empresas, as grandes empresas nacionais e estrangeiras, entre as várias "instituições" que desempenham atualmente (1990) importante papel no processo de desenvolvimento local, regional e nacional. Cf. Montoro (1990), p. 48.

182. Cf. Apud. Montoro, André Franco. "Desenvolvimento, Distribuição de Renda e Política Social", (Palestra proferida no Ciclo de Estudo sobre Problemas Brasileiros, na Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul, em novembro de 1973, in Montoro (1974), p. 136.

E mais: a moralização e austeridade, como meios apontados para "corrigir" os "desvios do sistema econômico e social", seriam suficientes para superar a estrutura individualista, concorrencial, cartorial, que atribui ao Estado o papel de "distribuidor de benesses", sob muitos aspectos mantendo características estamentais na sociedade brasileira¹⁸³?

A "pujança econômica de São Paulo" conseguiria "corrigir" tais "desvios"? Mas em que mãos estava tal pujança? Uma boa parte não estaria no setor industrial de capital internacional, o qual não se pretendia priorizar?

O conceito de "comunidade" presente na proposta de participação, desde os grupos menores formados por proximidade de residência, de trabalho, de categoria profissional, até os âmbitos municipais, estaduais nacional, daria conta de conciliar as diferentes aspirações, necessidades, interesses? Ou, para perguntar, como o faz Marilena Chauí, ao analisar este conceito: "o que está sendo silenciado quando se fala sobre comunidade numa sociedade de classes onde as condições objetivas da vida comunitária não podem existir?"¹⁸⁴

A concepção do Estado realizada, através do "governo democrático", como proponente, incentivador, coordenador e executor das mudanças pretendidas, principalmente as referentes à organização e participação da "comunidade" e

183. O sistema político brasileiro, na perspectiva estamental-burocrática, foi analisado especialmente por Faoro (1976).

184. Cf. Chauí (1980), p. 36. O conceito de "comunidade" será tratado no capítulo VI deste trabalho.

dos grupos sociais, não estaria uma vez mais direcionando "do alto" a "mudança de estilo" de governo com as "transformações" desejadas?

De acordo com os estudos feitos por Barrington Moore, sobre as "revoluções conservadoras vindas de cima", depreende-se algumas características do regime instalado no Brasil em 1964: uma "coligação reacionária" que intensifica as tendências autoritárias e reacionárias entre uma classe superior proprietária que verifica que a sua base econômica se afunda e, por isso, se volta para as alavancas políticas a fim de conservar o poder¹⁸⁵; onde esta "coligação conseguiu estabelecer-se, seguiu-se um período prolongado de governo conservador e mesmo autoritário, sem, contudo, cair no fascismo; esses governantes autoritários adquiriram certas características democráticas: nomeadamente um parlamento com poderes limitados"¹⁸⁶. Entretanto, a história desses sistemas, marcada por "tentativas para alargar a democracia" eventualmente estabeleceram "democracias instáveis", onde, se abriu "a porta para os regimes fascistas", pela "incapacidade de estas democracias enfrentarem os problemas graves da época e a sua relutância ou incapacidade de introduzir alterações estruturais fundamentais"¹⁸⁷.

O projeto de democratização no Brasil, incluindo a Proposta Montoro e a conciliação em torno de Tancredo Neves, em 1984, ficariam em suas intenções "aquém da reforma", na

185. Cf. Moore Jr. (1975), p. 504.

186. *Idem*, *ibid*.

187. *Idem*, *ibid*, onde o autor analisa detalhadamente as condições econômicas, políticas e sociais dos países em que tiveram lugar as "revoluções vindas de cima".

"conciliação e mudancismo"¹⁸⁸. A tentativa de democratizar a administração educacional, através da participação dos professores e da "comunidade" nas decisões do governo, sofreria um rude golpe em 1984, como se verá adiante. E a participação, como condição essencial da democracia, sob uma Constituição não só legal mas legítima, seria postergada, não se sabe até quando¹⁸⁹. As ideologias, afirmam Horkheimer e Adorno, "podem ser verdadeiras 'em si', como o são as idéias de liberdade, humanidade, justiça, mas não verdadeiras quanto têm a presunção de já estarem realizadas"¹⁹⁰. Este é o caso da democracia que aqui se abordou. Pretensamente "realizada" nos discursos do governo federal, a cada acordo feito. E, no governo estadual (Governo Montoro) pelo fato de a "oposição" ter conseguido eleger seu candidato, e a população estar pretensamente organizada para participar das decisões governamentais!...

188. Cf. Fernandes (1985), p. 63.

189. Embora não seja objetivo deste trabalho, é impossível deixar de lembrar aqui que a Constituição elaborada em 1988, em que pese todas as suas limitações, tem sido atualmente (1990), vilipendida pelo Governo Federal. Desde a eleição de Collor de Mello, afirma Fernando Henrique Cardoso, parece que "partido é atraso", pois o "imobilismo do Governo Sarney", a "incapacidade de decisão do PMDB desde a Constituinte" e a "paralisia do Congresso atual, que não toma iniciativa e limita-se a dizer sim às medidas provisórias", "criou no eleitorado a expectativa de que bom mesmo é, "atropelar [a Constituição] e fazer". A campanha eleitoral para governador em São Paulo neste ano de 1990, feita pelo candidato Fleury, do PMDB, segundo F.H.Cardoso, notabilizou-se pela propaganda das "realizações", "sem maiores preocupações com o que no passado marcou a crítica do PMDB: a luta pela democracia e o apoio às reivindicações populares". Cf. Cardoso (1990). Também Raymundo Faoro, arguto defensor da democracia com participação e da Constituição não só legal mas também legítima, como se viu no decorrer deste item, consideraria através de sua fina ironia que "o despotismo, chame-se tirania ou absolutismo, é sempre a autocracia em muitas formas. A vítima é a Constituição, cadernos de papel que levam esse nome. As grandes modernizações as arquivam sumariamente, como em 1937 e 1964. As pequenas modernizações as desprezam, entregando-se ao culto dos adoradores de filigranas ou de pessoas que não vêem a eficiência do governo e sua sabedoria, sempre superior aos entraves das ninharias jurídicas". Cf. Faoro (1990).

190. Cf. Horkheimer e Adorno (1978), p. 199, grifos meus.

Capítulo III - A Educação e a Proposta Montoro

1. Antecedentes Históricos

Quando se considera o caráter autoritário e centralizador do regime imposto ao país a partir de 1964, apontado no primeiro capítulo, compreende-se a necessidade que foi tomando impulso entre os educadores de participar das decisões relativas à educação. Esta encontrava-se sob a égide de diretrizes tecnocráticas, supostamente apolíticas¹, passando por um período de marasmo generalizado. No dizer do Prof. Moacir Gadotti, "a área da educação estava praticamente morta, a sociologia da educação estava velha, sem muita expressão"². Ressalta ainda Gadotti, que as Conferências Nacionais de Educação, organizadas pelo Governo Federal nesse período, eram de "especialistas técnicos do governo", os "conselheiros", que elaboravam as leis e pareceres. Nessas conferências, conforme o mesmo relato, não havia participação dos educadores, pois tudo era "burocrático, militar, bem no estilo dos acordos MEC/USAID, bem no estilo da política da ditadura, de resolver tudo através dos técnicos, sem nenhuma participação popular". Segundo Gadotti, praticamente não existia em educação a "sociedade civil", sendo que a

1. Uma análise das relações entre educação e tecnocracia pode ser encontrada em Covre (1983), pp. 195-233.

2. Estas considerações do professor Moacir Gadotti, sobre o período aqui estudado, foram registradas em entrevista concedida em 08.05.88.

Confederação dos Professores do Brasil e os Sindicatos eram "pelegos"³.

A superação da aparente apatia dos professores tomou impulso na 28^a. Reunião Anual da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, realizada em 1976, em Brasília, onde se criou espaço às críticas públicas ao governo⁴. A partir daí, juntamente com outros movimentos sociais e, sobretudo, com a articulação das associações de professores, principalmente ADUSP, ADUNICAMP, APEOESP, ANDE; a realização do I Seminário de Educação Brasileira, em novembro de 1978, em Campinas e a criação do CEDES (Centro de Estudos de Educação e Sociedade) e da revista Educação & Sociedade, o movimento dos professores recrudesceu⁵. As greves dos professores estaduais de 1^o. e 2^o. graus em São Paulo, em 1978 e 1979, por exemplo, revelavam tanto reivindicações salariais como exigências relativas ao estabelecimento de uma política educacional que norteasse as reformulações dos estatutos do magistério e dos regimentos das escolas⁶. Essas associações, eventos e movimentos não só apontavam os problemas educacionais mas os relacionavam à situação política, econômica e social daquele momento, procurando vencer o isolamento que a visão predominante havia imposto à educação, frente aos outros setores sociais.

3. Considerações do Prof. Moacir Gadotti em entrevista citada.

4. Em sua Reunião Anual anterior, em Belo Horizonte, já se notava essa tendência crítica, que nas reuniões seguintes predominou.

5. ADUSP - Associação dos Docentes da Universidade de São Paulo; ADUNICAMP - Associação dos Docentes da Universidade Estadual de Campinas; APEOESP - Associação dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo; ANDE - Associação Nacional de Educação.

6. Outras informações sobre as greves dos professores em 1978 e 1979 podem ser encontradas, por exemplo, em Ribeiro (1982), pp. 26-29.

A democratização da educação e o direito à participação nas decisões dos rumos e objetivos educacionais passaram, então, a ser fortemente reivindicados pelos professores dos três graus do ensino público. Foi em torno de tais objetivos que um grupo de educadores se reuniu em São Paulo para elaborar, na área educacional, uma proposta de governo que se opusesse às práticas autoritárias e centralizadoras do regime em vigor. Este grupo, denominado Comissão de Educação, sem caráter partidário em um primeiro momento, começou a ser pensado no I Seminário de Educação Brasileira, em 1978 e se consolidou em 1980, na I Conferência Brasileira de Educação, com o convite do Prof. Paulo de Tarso Santos a alguns professores, entre eles Casemiro dos Reis Filho, Moacir Gadotti, Antonio Severino e Paulo Freire (que participou somente no início). Esta Comissão de Educação reuniu-se por quase dois anos, ampliando-se e subdividindo-se em setores que apontavam os problemas existentes, propondo diretrizes orientadoras de mudanças educacionais para o Estado de São Paulo.

Aquela época, o então Senador Franco Montoro era considerado o "candidato das oposições" ao governo do Estado de São Paulo. Nessa condição, convidou algumas pessoas, principalmente técnicos, para elaborar uma proposta de governo que seria lançada quando de sua candidatura. Os grupos que se formaram, inclusive o de educação, não tinham caráter partidário, sendo compostos por elementos de várias tendências políticas, uma vez que as "oposições" estavam juntas e

não se sabia ainda quais seriam os candidatos. Tanto que, no início, os grupos de cultura e educação estavam unidos, tendo-se subdividido somente em 1981, ficando Prof. Paulo de Tarso como coordenador da área social e da cultura, e o Prof. Moacir Gadotti como coordenador do grupo de educação.

O grupo de educadores estava ligado às lutas pela democratização da sociedade brasileira que começavam a eclodir em sindicatos, movimentos sociais, associações profissionais, na "ala progressista" da Igreja, em alguns grupos "progressistas" do MDB (Movimento Democrático Brasileiro) e nos movimentos para formação de novos partidos políticos. Segundo o Prof. Wagner Rossi, os "educadores democráticos" tinham, entre outras questões que os aproximavam, "uma crítica ao modelo educacional da ditadura e um compromisso na luta pela redemocratização do país", e "sabiam que em São Paulo seria jogada grande parte desta luta, em função da preponderância política, e do nível de politização e desenvolvimento do nosso Estado". Como havia na época "uma figura nitidamente colocada no campo democrático que era o Senador Montoro, com grandes possibilidades de vencer a eleição, os educadores começaram a se reunir e a discutir questões que levassem a uma proposta educacional democrática"⁷.

Franco Montoro vinha há algum tempo pontificando em seus discursos no Senado o que entendia ser a solução para os problemas do Brasil: uma "democracia participativa"⁸. Esta seria a "forma de governo" com a qual pretendia

7. Relato obtido em entrevista com o Prof. Dr. Wagner Rossi, em 24.10.90.

8. A proposta de "democracia participativa" de Montoro foi tratada no segundo capítulo.

enfrentar as questões referentes ao desenvolvimento do país, principalmente os decorrentes da "centralização política", da "desnacionalização da economia" e da "injustiça social"⁹. Considerava, ainda, que embora a educação tivesse importância fundamental para o "desenvolvimento e a justa distribuição da renda nacional", os recursos que lhe vinham sendo destinados haviam caído de 11,07%, em 1965, para 4,95%, em 1974¹⁰. Frente ao analfabetismo e à evasão escolar, julgava ser preciso "criar no País uma consciência nacional sobre a importância básica da educação para o desenvolvimento" e que "se a busca do desenvolvimento econômico tem como objetivo a progressiva participação de todos na riqueza nacional, a educação primária obrigatória representa, em última análise, a forma de efetivamente alcançarmos condições viáveis e eqüânimes de proceder a uma justa distribuição"¹¹.

As concepções de Montoro sobre o papel da educação, entretanto, nem sempre predominaram naquela Comissão de Educação. Nesta, além de concepções de cunho liberal, cristão e populista, também estavam presentes ideais socialistas. Entretanto, parece ter sido o anseio de participação e a perspectiva de que a educação poderia contribuir para a democratização do país, os pontos em torno dos quais uniram-se educadores e candidatos oposicionistas. Mas, em 1982 foram redefinidas as regras eleitorais para as eleições. Entre outras medidas foi instaurado o voto direto para os governos

9. Cf. Montoro (1974), p. 8

10. Idem, p. 6

11. Idem, p. 102, em Discurso proferido no Senado Federal, em 05 de setembro de 1974: "Educação, Base do Desenvolvimento Nacional".

estaduais e a reformulação partidária que possibilitou a criação de novos partidos, mas impediu as coligações. Isto fez com que o Prof. Moacir Gadotti, deixasse essa Comissão de Educação, em 15 de dezembro de 1981, pois ele filiou-se ao recém criado Partido dos Trabalhadores (PT)¹². No início de 1982 o Prof. Wagner Rossi assumiu a coordenação do grupo de professores, deixando-o alguns meses depois para candidatar-se a deputado estadual. A coordenação dos trabalhos passaram então à professora Guiomar Namó de Mello, que aí permaneceu até a posse de Montoro¹³.

A presente análise das propostas dessas Comissões de Educação visa abordar as relações da educação e da administração educacional com a sociedade, com o poder político institucionalizado pelo regime vigente, e com o poder político partidário, presentes antes e depois da eleição de Franco Montoro para governador de São Paulo. Para tanto, foram selecionadas cinco das propostas: duas elaboradas pela primeira Comissão de Educação, ainda sem caráter partidário, e três da Comissão de Educação do PMDB. Em ordem cronológica, as duas primeiras são: "Política Educacional para um Governo de Oposição no Estado de São Paulo" (daqui por diante, Proposta 1) e "Diretrizes e Prioridades da Política Educacional para um Governo Democrático no Estado de São

12. Sobre a criação do Partido dos Trabalhadores cf. Meneguello (1989).

13. É preciso ressaltar que não houve continuidade dos trabalhos das Comissões de Educação, fato que se pode notar pelas propostas elaboradas. Quando a Prof.^a Guiomar assumiu a coordenação dos trabalhos, ela desconhecia as propostas redigidas sob a coordenação dos Profs. Moacir Gadotti e Wagner Rossi, pois, conforme seu depoimento, estava viajando naquela época.

Paulo" (Proposta 2)¹⁴. As outras três, do PMDB, são: "Educação e Governo Democrático" (Proposta 3)¹⁵, "Educação Básica" (Proposta 4)¹⁶ e "A Política Educacional no Estado de São Paulo" (Proposta 5)¹⁷.

Estas propostas tinham como principal objetivo a democratização da educação, através da qual pretendiam contribuir para a democratização do país. As duas principais diretrizes definidas para conseguir tal intento foram a participação e a descentralização. O objetivo e estas duas diretrizes gerais definidas para sua viabilização foram considerados os principais referenciais de análise do presente capítulo.

As propostas em pauta procuravam abranger aspectos de ordem filosófica, política, administrativa e pedagógica. Algumas delas chegaram mesmo a apresentar exemplos sobre como desenvolver o conteúdo de algumas disciplinas. Entretanto, para os fins aos quais se propõe esta pesquisa serão tratados, sob os referenciais acima citados, os seguintes aspectos: concepção de democratização, de descentralização e de participação na área educacional, papel atribuído ao Es-

14. Essas duas propostas foram mimeografadas para circulação interna ao grupo de educadores. Seu relator foi o professor Moacir Gadotti.

15. Esta proposta também foi somente mimeografada para circulação interna e teve como relator o Prof. Dr. Wagner Rossi.

16. Esta é parte integrante da Proposta Montoro, Versão Preliminar, cujas diretrizes gerais foram analisadas no capítulo anterior.

17. Proposta Montoro - Comissão de Estudos - Área de Educação, Versão 3 - dezembro de 1982. Relatora: Professora Guiomar N. de Mello.

tado e/ou governo¹⁸ nessas concepções; principais problemas apontados e medidas sugeridas.

Ao comparar o posicionamento de cada uma das propostas quanto a esses aspectos, pretende-se mostrar que as Comissões de Educação foram mudando o significado dos conceitos operacionais e suas diretrizes de atuação, conforme mudavam as condições políticas do país, ao final da década de 70¹⁹, direcionando as práticas partidárias na busca do poder²⁰. Este capítulo se limitará à análise conceitual das propostas, não abordando neste momento a tentativa de implantação feita no primeiro ano de Governo Montoro, que será tratada mais adiante.

2. Democratização da Educação

Concordes quanto ao grande objetivo a ser alcançado - a democratização da educação - as Comissões de Educação, em suas propostas, procuravam apontar os problemas existentes no setor educacional que estariam impedindo a democratização pretendida, e propor (no caso das duas primeiras propostas) ou prometer (no caso das três últimas) medidas que pudessem resolvê-los. Os problemas apontados, em geral, foram os mesmos, aliás considerados "crônicos" por sua

18. Embora a ciência política (ao menos desde Maquiavel) estabeleça conceitos diversos para os termos Estado e Governo, tal não ocorre nas propostas aqui analisadas, posto serem utilizados indistintamente, e muitas vezes como sinônimos. Em nome da fidelidade ao espírito das propostas, manter-se-á tal indefinição na análise que será feita adiante. Não é ocioso lembrar que apenas em regimes totalitários Estado e Governo se confundem. Cf., para tanto: Neumann (1969).

19. A contextualização deste período foi feita no primeiro capítulo.

20. No caso em questão, o governo do Estado de São Paulo.

permanência. O que diferia, como se verá adiante eram as concepções filosóficas e políticas predominantes em cada Comissão, que iriam definir, em última instância, o que se entendia e o que se pretendia com a educação, com o ensino, com a escola, e com sua democratização.

Dentre os problemas que foram apontados pelas Comissões destacam-se: o autoritarismo e a centralização do processo educativo, que impediriam a participação dos professores, especialistas de educação e da "comunidade" (pais e alunos) na elaboração da política educacional e nas reformas de ensino; o descaso ou a não priorização da educação no desenvolvimento do país (principalmente quanto ao orçamento); a elitização do ensino que excluiria os menos favorecidos, a eles destinando uma escola de baixa qualidade e inadequada às suas necessidades, acarretando altas taxas de evasão, repetência e analfabetismo; a burocratização excessiva da Secretaria de Educação, incluindo a prática de clientelismo e fisiologismo políticos; péssimas condições de trabalho e baixa remuneração do professor; enfim, a educação mantendo e acentuando as desigualdades sociais.

Frente a estes problemas, as medidas sugeridas, de caráter quantitativo e qualitativo, eram semelhantes. Entre elas destacam-se: aumentar a capacidade de atendimento do sistema escolar, incluindo a pré-escola; melhorar as condições de salário e trabalho do professor inclusive com cursos de aperfeiçoamento, remuneração de horas-atividades; adequar os currículos, principalmente na fase de alfabetiza-

ção às reais condições de aprendizagem dos alunos, incluindo a extensão do período de aula e conciliação com horário de trabalho dos alunos; reformular o ensino de 1º e 2º graus, ensino supletivo e profissionalizante; desburocratizar a Secretaria de Educação e as exigências do sistema escolar; fornecer material escolar gratuito, bem como alimentação e assistência sanitária; garantir a educação regular e elementar como condição de se obter a cidadania²¹.

A democratização da educação, principal objetivo das Comissões de Educação, não se limitaria a estas medidas propostas, encaradas como mínimos indispensáveis, por onde se deveria começar a mudança no "sistema educacional em São Paulo". As concepções políticas e filosóficas, predominantes em cada Comissão, é que determinariam as diferenças e os objetivos últimos pretendidos.

As duas primeiras propostas, elaboradas pela primeira Comissão de Educação (sem definição partidária), relacionavam educação, escolaridade e sociedade através de uma concepção política. Esta considerava a educação capaz de contribuir com as "transformações" políticas e sociais demandadas pela sociedade. A Proposta 3 apresentava uma concepção "humanista" de educação, fundamentada no "humanismo concreto" proposto por Emmanuel Mounier, onde a educação

21. Na Proposta 2, "a necessidade de se garantir mínimos indispensáveis e certa unidade dentro da diversidade", seria "o papel próprio da educação elementar como instrumento da unidade nacional e de obtenção da cidadania". Na Proposta 5, a educação regular seria "um dos mecanismos fundamentais pelos quais o indivíduo ultrapassa suas limitações para tornar-se cidadão informado e participante no mundo em que vive, capaz de conviver com a diversidade e a divergência em face de seus deveres". O conceito de cidadania, como direito/dever na educação será tratado no próximo item sobre a participação na educação.

contribuiria para a "transformação do mundo". Fundamentava-se também nos princípios da Doutrina Social da Igreja, concordes às concepções de Montoro, uma vez que esta Comissão passava a se integrar ao PMDB. A proposta 4, constituindo-se em um dos itens da Proposta Montoro, versão preliminar, não conceituava a educação e tampouco a relacionava à sociedade, pretendendo como objetivo mais amplo "recuperar a dignidade da escola pública". A Proposta 5, de dezembro de 1982, portanto, posterior às eleições, limitava-se a definir a escola pública e gratuita e a educação formal como "dever do Estado e direito do cidadão".

As propostas 1 e 2, mais sintonizadas com os movimentos sociais e demandas das "esquerdas", principalmente as concernentes à organização popular, atribuíam à educação um "papel destacado na conquista das transformações sociais". A educação seria um "instrumento de luta", "caminhando junto com a organização popular" e "capacitando politicamente as massas oprimidas". Um plano alternativo de educação deveria, segundo essas propostas, se caracterizar pela "formação política das classes populares". A educação não poderia se limitar "à pura formação intelectual e muito menos a uma erudição livresca ou a uma pseudo-formação profissional". As escolas contribuiriam com a democratização da sociedade, criando condições para que as "comunidades" ampliassem seu "espaço de participação política" e se "organizassem", tornando-se um lugar apropriado para o "debate e a organização popular". Isso se faria através de uma "mobilização perma-

nente do espaço escolar voltado para a comunidade, para a solução de seus problemas". A democratização da escola seria alcançada pela "efetiva participação da comunidade em todas as suas atividades, inclusive na escolha de seus responsáveis". A "comunidade" deveria interagir com a escola para "conhecer o que se passa dentro dela" e "participar de seu funcionamento". A escola deveria se "abrir" aos seus usuários, para que conhecessem seus professores e o que se pretendia com o trabalho em cada série e classe. A "comunidade" deveria "estar atenta" para que o serviço prestado pela escola fosse satisfatório. Canais de comunicação deveriam permitir à "comunidade fiscalizar e cobrar esses serviços". Seria importante que a população soubesse e participasse de questões como falta de professores, ausência de diretores e funcionários, falta de merenda e material, precariedades da escola, altas taxas de reprovação e abandono que provavelmente decorriam de trabalho inadequado com os alunos²².

De acordo com essas propostas, seria preciso "confiar na capacidade da comunidade educativa se auto-governar", cabendo-lhe a tarefa de "reinventar a escola" como "lugar de criatividade e imaginação" e não de "submissão e subserviência". As palavras-chave destas propostas eram "inverter o sinal"²³ da política vigente, considerada autoritária e centralizadora, e "buscar uma nova qualidade", segundo a qual se pretendia "recuperar a educação" e "democratizar

22. Note-se que não se afirmava que a "comunidade" deveria participar da solução desses problemas, como se verá nas Propostas 4 e 5.

23. Esta expressão foi sugerida pelo Prof. Casemiro dos Reis Filho. Informação obtida em entrevista com o Prof. Moacir Gadotti, citada.

as atuais estruturas". Através de grande esforço a ser desenvolvido, e não através de reformas, seria preciso "erradicar velhos vícios burocráticos e repressivos" e "recuperar o retardo cultural imposto pela herança do regime autoritário". A escola democrática no primeiro grau, deveria ser uma organização que interagisse efetivamente com "as condições de vida dos alunos mais pobres, não no sentido de expulsá-los (o que já fazemos de fato), nem de reproduzi-las por considerá-las 'autenticamente populares' (o que corremos o risco de fazer)". Esta interação "deveria permitir usar a escola no conjunto das estratégias de sobrevivência, melhoria de vida e ascensão social". Para tanto, seria preciso partir da escola existente e não de um ideal dela e consequentemente de sociedade. A questão posta era a de saber de qual perspectiva se queria realizar o governo de oposição.

Complementando a Proposta 1, a Proposta 2 sugeria a "implantação de meios não convencionais de educação" junto à população (adultos e crianças) através de atividades extra-escolares. Seriam programas de "educação não formal, complementares ao trabalho escolar", pois entendia-se ser um erro confundir Educação com Escola. Esta deveria ser garantida a todos. Aquela estaria presente também na família, que muitas vezes não tinha o mínimo para atender à escolarização. A questão fundamental para implantar essas formas não convencionais de educação era a de "como sobreviver e criar meios de desenvolvimento pessoal e social". As respostas seriam dadas pela "comunidade" que, através da priorização de

problemas a serem resolvidos, e com o apoio do governo, poderiam criar fontes de renda, de preparação profissional, de atividades educacionais, culturais, de lazer etc. Para tanto, seria necessário a criação de "grupos populares de educação", formados por "lideranças que pudessem ser capacitados como animadores sociais, sem vínculo permanente com o Estado" para evitar o "estabelecimento de relações paternalistas e de controle social". A Secretaria de Educação deveria manter um grupo de trabalho com a função de coordenar a execução do programa e capacitar os "animadores sociais". Estes programas contariam com o impulso inicial do Estado, mas caberia à comunidade a decisão sobre a necessidade ou não de sua continuidade.

Outra sugestão do grupo de "educação não convencional" era a criação de "residências comunitárias" para o atendimento comunitário ao escolar de 0 a 6 anos. Ao constatar a "concentração dos trabalhadores nas periferias urbanas, gerada pelo "modelo de desenvolvimento econômico imposto ao país pelo governo autoritário", que expulsou o homem do campo, este grupo considerava que se "a educação não pode, por ela mesma, solucionar um problema que não é educacional, poderia, contudo trabalhar na "organização dessas comunidades" para que elas próprias assumissem a "transformação de suas condições de vida". A "organização autônoma da comunidade", seria apoiada por um projeto do governo, que estimularia a "criação de experiências alternativas de educação desenvolvidas por membros da própria comunidade" em

"Residências Comunitárias". Através dessas duas sugestões, esta Comissão de Educação pretendia partir dos núcleos de trabalho já existentes na "comunidade" e também incentivar a formação de outros.

Essa primeira Comissão considerava a educação como "uma questão de todos", não podendo ser tratada somente por especialistas ou como uma "questão burocrática". Os educadores com seus educandos, em cada "comunidade escolar" e na "interação entre as escolas" seriam "solidariamente responsáveis pela educação verdadeira" que juntos fossem capazes de gerar. Uma "política educacional democratizadora", deveria "desenvolver meios para amparar e estimular as iniciativas de cada comunidade escolar, de cada município de cada região, de modo a permitir à escola a liberação de todo um potencial de criatividade e liberdade".

Referindo-se à desigualdade social e cultural presentes na sociedade, esta primeira Comissão de Educação considerava que "todo tratamento igual para situações de desigualdade tende a preservar e reforçar essa desigualdade", e que "o risco da uniformização é que tende a inibir o desenvolvimento da escola crítica e criativa". Assim, "o estímulo à procura de caminhos pela educação na sociedade desigual" deveria ser "concebido e implementado em termos concretos como a construção de um nível maior de igualdade social e cultural".

Na Proposta 1, o papel do Estado e/ou governo deveria ser o de incentivador dos objetivos definidos. Na Pro-

posta 2 este papel foi melhor definido: "cabará ao Estado um papel ativo e diretivo (sic) na definição de prioridades em face das demandas educacionais das crianças, especialmente as das classes menos favorecidas", principalmente quanto a medidas tomadas na esfera técnico-pedagógica, na formação de pessoal e no âmbito do sistema educacional, que deveriam ser implantadas desde logo para favorecer o acesso e permanência das crianças daquelas classes sociais na escola. O governo, como primeira providência, deveria "inverter o processo decisório", de "cima para baixo", deixando que o povo ajudasse a decidir o que fosse melhor para si. Assim, deveria co-participar da implementação dos "meios não convencionais de educação" na "comunidade" e não dirigi-los ou criar vínculos institucionais.

As concepções dessas duas propostas, mostram uma preocupação em unir as "lutas educacionais" ao movimento de democratização em curso na sociedade brasileira. A intenção de desenvolver a educação não somente na escola mas também na "comunidade", demonstram uma vontade de atuar junto aos movimentos que estavam se organizando em torno de demandas sociais, políticas e econômicas. Até mesmo a educação escolarizada deveria ser encarada como "tarefa comum a todos os educadores e à população", contribuindo dessa forma à transformação social.

As duas linhas de atuação propostas - educação formal e educação não formal - correspondem a uma concepção de educação intrinsecamente relacionada à sociedade. A es-

cola, como local onde efetivar-se-ia a educação formal estaria integrada à "comunidade", nela atuando e abrindo-se à sua participação. A educação não formal, entendida como complementar mas de igual importância, desenvolveria sua atuação junto à comunidade, participando de sua auto-organização.

Apresentar esta concepção política (supra-partidária) da escola e da educação, explicitá-la em uma proposta que seria ser efetivada por um governo estadual, significava, naquele momento, tomar uma posição contrária aos princípios educacionais vigentes²⁴ e às tradicionais concepções de que "a educação deve ser apolítica", que "a escola deve ater-se à transmissão do conhecimento" e que "a educação é uma questão para entendidos e não para leigos". Além disso, tomar o partido das "classes populares" conforme a terminologia desta Comissão, e "lutar" juntamente com os movimentos sociais que então eclodiam, era propor uma atuação contrária às práticas do governo federal. Este, à época, embora estivesse dando os primeiros passos em direção à posterior "abertura política", ainda mantinha atitudes autoritárias e coercitivas na repressão desses movimentos.

Por causa de esta repressão, até mesmo a participação do Prof. Paulo Freire, no I Seminário de Educação Brasileira, em 1978, ficara impedida devido às perseguições e ao medo frente às ameaças aos exilados que estavam voltando ao país, embora houvesse pressões internacionais que fortale-

24. Cf. Lei 5692/71, que estava em vigor naquele momento.

ciam o movimento pela anistia ampla, geral e irrestrita²⁵. "Formar politicamente as classes populares" e "participar de sua organização" constituíam-se em orientações de ação institucional, que desmascaravam o caráter apolítico da educação. Apontava-se aí a presença de "classes sociais" diferenciadas na sociedade, e pretendia-se atribuir ao governo uma atuação efetiva em favor das "classes populares".

As concepções de educação desta primeira Comissão, relacionadas às de "educação popular", baseavam-se principalmente na obra de Paulo Freire²⁶ e foram enfatizadas, neste grupo de educadores principalmente por seu coordenador, o professor Moacir Gadotti, e pelo professor Paulo de Tarso Santos. A "política de educação popular" que se pretendia implantar no governo estadual, objetivava acabar com o autoritarismo, a centralização e a burocratização existentes no sistema educacional. A educação vinculada às lutas e organização populares deveria buscar alternativas à "transformação social".

Interessante notar que apesar da influência de suas idéias nesta Comissão de Educação, o Prof. Paulo Freire havia deixado o grupo logo no início. Este fato ocorreu, segundo o Prof. Gadotti, porque o Prof. Paulo Freire, teria sido o primeiro a entender que sua concepção de que "a política deveria surgir a partir da participação popular", não

25. O Prof. Moacir Gadotti relata que a participação do Prof. Paulo Freire neste Seminário, acabou sendo realizada através de gravação telefônica, feita em uma Rádio local e transmitida durante o mesmo.

26. Os conceitos de Paulo Freire são expostos ao longo de suas principais obras. Entre elas cf. Freire (1967); Freire (1974); Freire (1976). Um resumo da obra de Paulo Freire e de seus críticos, pode ser encontrado em Gadotti (1988).

iria se realizar²⁷. O grupo continuou, mas segundo o Prof. Gadotti, as propostas foram aos poucos diminuindo de impacto, e as divisões políticas foram se acentuando, principalmente quanto às estratégias de se chegar a um Estado Democrático no Brasil. Mesmo dentro da perspectiva socialista, conforme seu relato, um grupo optou basicamente pela via parlamentar ficando no PMDB, e outro grupo optou pela via da mobilização popular, indo para o PT. O PT segundo Gadotti, "saiu como um partido que teve por base esta afirmação da superioridade do movimento social sobre o parlamento"²⁸.

No PMDB, a Comissão de Educação, agora coordenada pelo Prof. Wagner Rossi, elaboraria a Proposta 3 - Educação e Governo Democrático - cuja concepção de educação e escola, diferindo das propostas anteriores, propunha a democratização através de outra perspectiva²⁹. Esta Proposta atribuía à educação um papel "humanista" e "humanizador". A concepção humanista de educação aí expressa, baseava-se no chamado humanismo concreto³⁰, que tem como ponto de partida o "ser humano concreto, real, existente, considerado na complexidade das relações que estabelece com a natureza, com os outros homens e com o transcendente". Nesta concepção, o indivíduo considerado como "pessoa", merece "profundo respeito".

27. Entrevista do Prof. Moacir Gadotti, citada.

28. Idem, ibidem.

29. O Prof. Wagner G. Rossi relata, em entrevista realizada em 24.10.90, que em fevereiro de 1982, ele, como coordenador de educação, foi, juntamente com o grupo de coordenadores de Montoro, à Alemanha Federal, estudar o problema da descentralização, em um Seminário oferecido pela Democracia Cristã Alemã ao grupo de planejadores do governo Montoro.

30. As concepções do "humanismo concreto" são do pensador Emmanuel Mounier, intelectual católico que possui marcante influência no pensamento filosófico cristão da atualidade. Sobre sua influência no Brasil, nas décadas de 1950 e 1960, confronte Paiva (1980), pp. 61-66.

A educação, sob a perspectiva acima, não pode admitir concepções "tecnocráticas" que ora fazem da educação um "instrumento de imposição dos pontos de vista dos grupos dominantes" ora "pretendem transformá-la num instrumento auxiliar do sistema econômico". Rejeitando esse "utilitarismo reducionista", a educação humanista estaria "a serviço do homem e da sociedade, não do 'sistema', nem deste ou daquele governo ou grupo dominante". Todo o processo educacional, embasado neste "humanismo concreto", teria por objetivo a transformação "das vidas" e do "mundo", substituindo, num "processo histórico, a injustiça e as desigualdades pela igualdade social". Esta reinstauraria a "igualdade essencial de todos os seres humanos, criados à imagem de seu Criador", substituiria "a tirania pela liberdade, fundamento necessário para que os seres humanos possam ser integralmente" e realizar plenamente sua "humanidade essencial".

Esse projeto educacional seria "gerado pelo povo", que precisaria assumir-se sujeito de sua vida e de seu destino, sobretudo desenvolvendo níveis cada vez mais altos de consciência social e política que o levasse ao "exercício efetivo da participação democrática". Seria nesse "assumir-se sujeito pelos homens, nessa sua conscientização" que a educação humanista teria importante papel ou seja, "tomar consciência do mundo e de si e, ao mesmo tempo, posicionar-se e agir de acordo com o saber conquistado para transformar o mundo"³¹.

31. Esta última frase é uma citação de Paulo Freire.

A escola, nesta Proposta, deveria oferecer a seus alunos e professores a "oportunidade de ganhar crescente domínio sobre suas vidas, através do estudo crítico e questionador da realidade". A democratização da escola, através da participação, deveria levar os alunos a assumirem parcelas crescentes de sua auto-determinação, deixando assim de "gerar conformidade para criar seres humanos capazes de pensar, discernir, optar, criticar, assumir tarefas e obrigações, obedecer e comandar nos momentos necessários e apropriados". Em suma, a escola deveria formar "organizadores de um mundo novo". Este mundo a ser criado seria um desafio à "engenhosidade, altruísmo, espírito de justiça e tenacidade das novas gerações" e não algo a ser "transmitido, dado e acabado, pelos que se pensam monopolizadores do saber".

O Estado deveria pois priorizar o acesso e a permanência de todas as crianças no primeiro grau, levando uma educação "adequada" à população, não voltada às camadas sociais médias e altas" e tampouco "compensatória", já que a "compensação meramente pedagógica não seria suficiente para eliminar as desigualdades sociais". Mas o Estado deveria oferecer meios para que "uma educação humanista e humanizadora, voltada ao crescente desenvolvimento cultural das camadas populares", contribuisse para que seus membros se compreendessem no "conjunto da sociedade, com características e interesses próprios, auxiliando-os a assumirem-se sujeitos de seu destino, capazes de agir para mudar as condições concretas em que vivem, buscando o progresso social, na ius-

tisa". A "não discriminação de qualquer segmento da população, associada ao propósito claro de um compromisso preferencial com os que menos têm e que, naturalmente mais necessitam do apoio e da ação do Estado", pautaria a ação do governo "no sentido de transformar a educação num instrumento efetivo de realização integral dos seres humanos". O "Governo Democrático", deveria assumir o compromisso com os seres humanos e com a construção de uma sociedade mais justa, através de uma "educação humanista e humanizadora", cuja prioridade poderia fazer o "governo voltar a servir o povo ao invés de dele servir-se".

A relação da escola com a "comunidade se faria através de instrumentos administrativos adequados"³², que se transformariam em formas autênticas de organização e expressão da comunidade escolar e nunca em meios de manipulação política ou para transferir à população obrigações do Estado no que se refere ao suporte financeiro de educação, prática atribuída aos "governos biônicos". O compromisso da educação com as "necessidades e anseios reais da população", seria desenvolvido através da Secretaria de Cultura, como "canal privilegiado de comunicação entre governo e povo", já que "sua missão precípua" seria a de "estimular e viabilizar" a "expressão legítima da cultura do povo, isto é, do modo de ser e de criar daqueles aos quais a organização elitista da sociedade nunca permitiu pudessem se expressar, menos ainda criar ou ser integralmente". Os "artesanos", trazidos para a

32. Como exemplo foram citados o Conselho da Escola, as Associações de Pais e Mestres e os Centros Cívicos.

"sala de aula", revalorizariam o "fazer" dos trabalhadores, considerado muito importante no refazer da sociedade "com base na igualdade e justiça para todos e na eliminação do elitismo". Desta forma, vincularia "a escola à vida real, pelo elo fundamental do trabalho", sem desprezar as "formas mais eruditas de expressão artística", não como "contrapartida e oposto" do "fazer" dos trabalhadores mas como algo que com ele se completa, em uma "educação integral".

O Estado apoiaria as "formas autônomas de organização da população" visando seu "desenvolvimento cultural" e delegaria poderes aos Municípios estimulando formas de gestão que incluíssem junto aos órgãos decisórios da "comunidade", a representação dos diversos segmentos da população. Deveria também fazer presente seu apoio onde quer que se efetivasse a verdadeira "educação popular conscientizadora": na escola, no sindicato, nos movimentos populares, nas comunidades de base, nos grupos de estudos informais, pois "todos os homens têm o direito de ser mais e o serão na medida em que melhor compreendam o mundo e se organizem para garantir seu direito a sê-lo".

As concepções "humanistas" desta Proposta iam de encontro às concepções de Franco Montoro³³. Sua fundamentação feita através de citações de Emmanuel Mounier, Paulo Freire³⁴ e João Paulo II, aproximava-a dos princípios da Doutrina Social da Igreja, emprestando à educação um papel

33. Cf. Análise da Proposta Montoro feita no segundo capítulo.

34. A citação de Paulo Freire, nesta Proposta, refere-se apenas à "conscientização dentro de uma visão humanista da educação", não relacionando a educação à organização popular. Sobre a influência do pensamento católico na pedagogia de Paulo Freire. Cf. Paiva (1980).

relacionado à "formação integral" do educando, que posteriormente seria capaz de "transformar o mundo". Tal como a Doutrina Social da Igreja, esta proposta concebia a sociedade formada por "camadas sociais", sendo que o Estado deveria dirigir sua atuação considerando "preferencialmente" os mais necessitados, auxiliando-os a se assumirem como "sujeitos", sem deixar de atender a todos, como requer o princípio do "bem comum"³⁵.

A relação institucionalizada entre escola e comunidade deslocava a ênfase dada pelas propostas anteriores à organização popular. A comunidade "seria trazida" para dentro da escola, visando a "formação integral" do educando. Esta formação incluindo a valorização do trabalho, principalmente o já citado artesanal, e o desenvolvimento do chamado "espírito crítico", proporcionaria aos educandos a possibilidade de "ser mais", de "ser sujeito de suas vidas" e "seres comprometidos com o bem-estar de seus semelhantes, na comunidade e na nação".

Esta proposta não excluía a participação da "comunidade", mas diferenciava "organização popular" de "educação popular". Esta poderia estar presente na escola, no sindicato, nos movimentos populares, nas comunidades de base, nos grupos de estudo informais, onde o "apoio do governo democrático" se faria presente. A educação, porém, não atuaria na "organização popular". A prioridade da ação educativa era dada à "comunidade escolar". Juntos, educadores, educandos e

35. O princípio do "bem comum" foi tratado no segundo capítulo, item 3.

"comunidade", através do "diálogo criativo e criador" encontrariam formas "autênticas e inovadoras de atingir seu objetivo humanizador, para realização de cada ser humano e da comunidade". A escola que não oferece a oportunidade do "exercício do estudo crítico e questionador da realidade" transforma-se, segundo a concepção desta Comissão, em "instrumento de manutenção das injustiças sociais" e "da falta de consciência" que "impede o desenvolvimento e a participação das pessoas na construção de um destino melhor para todos".

Nas Propostas 1 e 2, a educação formal e informal eram consideradas complementares: formação intelectual, social, política e cultural integrada à vida da "comunidade". O objetivo era contribuir através da "educação popular" para a "transformação social". Na Proposta 3, a educação formal, entendida como "formação integral", seria predominantemente intelectual e os aspectos políticos, sociais e culturais seriam desenvolvidos na escola onde a "comunidade" seria chamada a participar. O objetivo maior da "educação humanista" era "transformar o mundo", a partir da pessoa.

Nenhuma dessas concepções, porém, seria explicitada na Proposta 4 - Educação Básica - que era um dos itens setoriais da Proposta Montoro. A democratização da educação não foi aí conceituada, tendo-se aproveitado somente o levantamento dos problemas e a sugestão de algumas medidas. Dentre os objetivos definidos, o de ordem mais genérica era "recuperar a dignidade da escola pública", considerando que

o Estado de São Paulo, poderia "inverter as tendências observadas, deflagrando um amplo processo de mudanças no sistema educacional".

A relação entre escola e "comunidade" seria de "fiscalização" desta para aquela, quanto às condições e qualidade de ensino. Junto com a "cobrança", a "comunidade" deveria conhecer os problemas que eram os mesmos citados pelas Propostas 1 e 2, e participar de sua solução. No âmbito municipal (ou de bairro, nas cidades maiores), a "comunidade" deveria também assumir este tipo de participação, através dos Conselhos Municipais de Educação, formados por representantes dos diferentes setores da população".

Como parte integrante da Proposta Montoro, a Proposta 4 transformou-se também, após a Convenção do PMDB, em 1982, em programa do partido. É importante salientar que, diferentemente das propostas anteriores, nesta não se verifica a preocupação em esclarecer quais seriam suas concepções de educação, de escola e de democratização. Limitou-se a sugerir algumas medidas, tidas como capazes de resolver os problemas apontados.

A Educação "não formal" foi descartada e a relação entre a escola e a comunidade seria institucionalizada através dos canais competentes (Conselhos) onde a comunidade exerceria uma ação fiscalizadora e, ao mesmo tempo, se tornaria responsável pela solução dos problemas.

Na Proposta 4, todo o trabalho feito pelas Comissões de Educação anteriores, parece ter sido abandonado,

tendo sido aproveitadas apenas algumas de suas sugestões quanto à descentralização e à valorização do professor, que dentro de um programa de governo, tornaram-se promessas.

Retomando-se os três grandes objetivos "democratizadores", definidos pelas Propostas analisadas até aqui, têm-se, na Proposta 1 e 2, a "educação popular" para "transformação social"; na Proposta 3, "a formação integral" para "transformação do mundo"; e na Proposta 4, a "recuperação da dignidade da escola pública".

A Proposta 5 - A Política Educacional do Estado de São Paulo - elaborada após a eleição de Montoro, tinha a intenção de traçar diretrizes de ação, uma vez que o grupo de educadores do PMDB se preparava para assumir a Secretaria de Educação. Esta Proposta aproveitava alguns pontos das anteriores, principalmente os relativos aos problemas, às medidas e às diretrizes de participação e descentralização.

A "educação regular" era considerada, nesta Proposta, um dos "mecanismos fundamentais pelos quais o indivíduo ultrapassa suas limitações para tornar-se cidadão informado e participante no mundo em que vive, capaz de conviver com a diversidade e a divergência, consciente de seus direitos e responsável em face de seus deveres. A garantia de "educação formal de melhor qualidade possível, ao maior número possível de indivíduos", caberia ao poder público, pois considerava que "a escola pública é dever do Estado e direito do cidadão". A garantia de escolarização pública e

gratuita, seria a forma pela qual o governo poderia participar na construção de uma "educação popular e democrática".

O "Governo Democrático de São Paulo", poderia, segundo esta Proposta, "desencadear um amplo processo de mudança" no sistema educacional, que conduzisse à sua "democratização" e à "recuperação da dignidade da escola pública". As condições básicas para que isso acontecesse seriam: cumprimento dos preceitos constitucionais para alocação de recursos no ensino público; revisão da composição dos órgãos responsáveis pela política educacional, especialmente do Conselho Estadual de Educação, de forma a torná-lo representativo dos setores comprometidos com o ensino público; adoção da valorização e do compromisso com o ensino público como um dos critérios fundamentais na escolha e indicação do titular da pasta de educação.

A escola deveria garantir uma formação básica nas séries iniciais (ler, escrever, contar e operar com noções de ciências em geral) e nas séries mais adiantadas se voltaria para o "aprimoramento do domínio de linguagem, o aprofundamento dos conhecimentos científicos, a reflexão crítica sobre a validade física e social, a integração de reflexão e trabalho". Tais conhecimentos eram considerados "pré-condições necessárias para a participação numa sociedade moderna, pluralista e democrática, "assim como para a "formação de uma consciência crítica" que favorecesse "uma prática social transformadora da sociedade". Desta forma, se preten-

dia "reduzir a seletividade social do ensino", considerada produto de uma "sociedade profundamente injusta e desigual".

A relação entre a escola e a "comunidade" seria feita visando "o funcionamento do sistema educacional", através da fiscalização, cobrança e participação na solução dos problemas, nos termos da Proposta anterior.

O objetivo maior desta Proposta: "VALORIZAÇÃO DO ENSINO PÚBLICO E GRATUITO EM TODOS OS NÍVEIS"³⁶ relacionava a educação ao direito à escolarização através da qual se pretendia "reduzir a seletividade social dentro do ensino". Este objetivo era fundamentado nas concepções liberais de cidadania³⁷ e nos princípios humanistas de justiça social³⁸. A formação integral, incluindo a "consciência crítica" enfatizada também pela Proposta 3, deveria favorecer uma "prática social transformadora da sociedade". Esta, porém, não se faria conforme as concepções de "educação popular" das Propostas 1 e 2, mas através da "educação regular", pela qual o governo participaria na "construção de uma educação popular e democrática".

A Proposta ora analisada, de certa forma, conciliava a "transformação social", pretendida pelas duas primeiras Propostas, com a "humanização" do processo educativo da Proposta 3³⁹. Assim, os alunos, através da formação inte-

36. O destaque é dado pela Proposta.

37. As concepções liberais relevantes à Proposta Montoro, foram tratadas no segundo capítulo.

38. A justiça social como um dos princípios da Doutrina Social da Igreja, foi analisada no segundo capítulo.

39. Esta conciliação não foi intencional, pois como se viu, na nota (13), a professora Guiomar M. de Mello, desconhecia as propostas anteriores.

gral (aquisição de conhecimentos mais "espírito crítico"), transformariam, posteriormente, a sociedade.

Resumindo, a democratização da educação, pretendida pelas cinco propostas, tinha finalidades diversas em cada uma delas. Nas duas primeiras, onde o grupo de educadores não tinha ainda uma definição partidária, a democratização da educação e da escola era entendida como intrinsecamente relacionada à democratização da sociedade. Partia do pressuposto básico da necessidade de ensino gratuito de 1º grau para todos e universalização do atendimento ao pré-escolar. Pretendia, porém, ir além em sua contribuição para a democratização da sociedade. Esta seria alcançada através da organização popular que, com autonomia mas incentivada e apoiada pelo governo, iria se formando politicamente e encontrando formas próprias de resolver alguns de seus problemas. Problemas não somente relacionados ao sistema escolar, mas principalmente ligados à obtenção de meios de desenvolvimento pessoal e social, criando, inclusive, fontes de renda. Estas propostas não vinculavam a organização da sociedade ao Estado. Este deveria manter seu apoio, ou não, dependendo da decisão dos grupos formados. A relação da "comunidade" com a educação levava esta àquela, nos moldes das propostas de "educação popular".

A Proposta 3, entendendo a educação como "humanista e humanizadora" pretendia aproximar a educação das concepções de Montoro, uma vez que essa Comissão de Educação havia se integrado ao PMDB. A educação integral priorizava a

pessoa que, imbuída de "espírito crítico" e "humano" transformaria o mundo. Ao Estado caberia apoiar o desenvolvimento cultural das camadas populares, mas este apoio não se faria através da educação. A relação escola/"comunidade" seria feita na escola visando a educação integral. Desta forma, garantia-se a "participação da comunidade", premissa fundamental de Montoro, que seria institucionalizada, atendo-se a assuntos relacionados à escola.

A Proposta 4 não conceituava a democratização da educação e atribuía à "comunidade", além do papel fiscalizador, a responsabilidade de participar das soluções dos problemas da escola.

A Proposta 5, elaborada pelo grupo que pretendia assumir postos no governo, propunha a educação regular (conhecimentos básicos mais "espírito crítico") para reduzir a seletividade do ensino, e posteriormente, transformar a sociedade. Esses objetivos eram relacionados e limitados à escolarização.

Pode-se ver, desde já, que o caminho percorrido pelas Comissões de Educação foi reduzindo seus objetivos e limitando a participação democrática pretendida, à medida em que a possibilidade de ser governo se aproximava e as forças políticas partidárias exerciam pressão para viabilizar tal intento. Antes mesmo da tentativa de implantação, as pretensões quanto a uma atuação mais participante dos professores e da "comunidade" foram abandonados. Após um ano de governo, como se verá adiante, forças políticas partidárias

presentes no PMDB, iriam provocar conflitos e depois "solucioná-los", optando por uma administração pretensamente mais "técnica" e menos "política" da Secretaria da Educação.

3. Participação na administração educacional

A participação dos professores, da "comunidade" e de todos os que estivessem direta ou indiretamente vinculados aos problemas educacionais, era considerada como essencial na mudança do sistema de educação, por todas as Propostas aqui analisadas. No entanto, nem sempre essa participação foi claramente conceituada e tampouco medidas ou formas foram indicadas para sua efetivação. As concepções sobre a democratização da educação e da escola, apresentavam diferenças quanto à participação da "comunidade" na educação, e da educação na "comunidade", como foi apontado no item anterior. Entretanto, foi a participação dos professores na definição da política educacional e na administração da escola, que acabou se transformando na principal questão geradora dos conflitos ocorridos entre professores, Secretaria de Educação, Equipe de Gabinete do Secretário, o próprio secretário Paulo de Tarso, outras secretarias de governo (principalmente a da Fazenda e Planejamento) e políticos do PMDB (deputados e prefeitos). Tais conflitos ocorreram durante o primeiro ano de governo, culminando com a "demissão" do professor Paulo de Tarso e de elementos de seu gabinete, como se verá adiante.

As Comissões de Educação constatavam em suas propostas, que os professores e a população vinham sendo excluídos das decisões governamentais e que as reformas de ensino eram impostas de cima para baixo sem considerar as experiências e reivindicações dos pais, estudantes, professores e técnicos em educação. Isso havia gerado um "ceticismo" que segundo a Proposta 5 teria que ser vencido através de uma motivação para a "tarefa de recuperar a dignidade da escola pública", permitindo-lhe "maior participação e responsabilidade, inclusive garantindo a participação das suas entidades representativas nos órgãos responsáveis pela discussão, elaboração e execução da política educacional". Nesta Proposta o professor era considerado "participante fundamental do sistema de ensino".

Embora as cinco propostas aqui analisadas concordassem quanto à participação dos professores nas decisões educacionais, apresentavam algumas diferenças como, por exemplo, a maneira com que se faria a escolha dos delegados de ensino e diretores de escola. A primeira Comissão de Educação, explicitava em sua primeira Proposta que a "efetiva participação da comunidade em todas as atividades da escola, inclusive na escolha de seus responsáveis, e a contribuição das entidades de educadores na definição de uma nova política educacional", deveria ser "incentivada" por um governo que visasse a "democratização da sociedade". Na Proposta 2, desta mesma Comissão, que praticamente repetia a primeira Proposta, acrescentando sugestões dos subgrupos nos quais

havia se dividido⁴⁰, esse parágrafo foi modificado suprimindo-se a frase "inclusive na escolha de seus responsáveis". A Proposta 3 prometia que "na administração participativa" implantada "com o povo" no "governo democrático" seriam estudadas "formas adequadas de participação da comunidade escolar na formulação de listas triplíces para a escolha dos delegados de ensino e outros dirigentes educacionais". A Proposta 4 não se referia a essa questão, e a Proposta 5 pretendia "favorecer mecanismos de participação dos professores e representantes da população na escolha dos Delegados de Ensino", não se referindo à escolha dos diretores.

A eleição de diretores no Estado de São Paulo, é uma questão polêmica, como demonstram as afirmações feitas acima. Por um lado, o sistema de concursos públicos para prover os cargos de diretores de escola parece ser mais "democrático", por assegurar uma "igualdade de condições de acesso", fazendo valer como critério o "mérito" individual. Este sistema de acesso é considerado, principalmente pela entidade representativa dos diretores (UDEMO)⁴¹, um avanço em relação a indicações políticas, feitas em outros estados e também um mecanismo superior de escolha, por não "partidarizar" a educação e a escola. Entretanto, algumas conseqüências desse sistema burocrático de seleção, como por exemplo

40. Os subgrupos eram: Escola de 1º grau para todos; Melhoria das condições de trabalho do professor de 1º e 2º graus; Formação profissional; Descentralização da administração da Secretaria de Educação; Implementação dos meios não convencionais de educação; Ensino universitário.

41. Na IV Conferência Brasileira de Educação a professora Maria Rayneldis Tosi apresentou uma comunicação defendendo essas idéias, tendo sido contestada por professores de outros Estados, em que se fazia a experiência de eleger os diretores.

a ineficiência, a acomodação, a despersonalização etc, não são apontadas, por seus defensores, que atêm-se apenas aos "direitos adquiridos". Por outro lado, a indicação dos Diretores de Divisão e de Delegados de Ensino, feita através de critérios políticos tradicionais de distribuição de cargos, também acabaria gerando conflitos entre setores do PMDB e entre esses e a burocracia da Secretaria da Educação, como se verá nos próximos capítulos.

A "capacitação do professor", feita através de cursos de aperfeiçoamento e especialização, era uma necessidade constatada pelas cinco propostas. Para tanto, as universidades seriam chamadas a colaborar nesta "atualização" dos professores bem como a aprimorar a qualidade dos cursos públicos de formação do magistério, pré-escola e de 1º e 2º graus.

O maior grau de autonomia para os professores foi sugerido pela Proposta 1 ao considerar que a educação não poderia ser tratada como "uma questão burocrática", como se "elaborar planos e leis gerasse fatos". Diante disso, afirmava que no "complexo problema educacional" deveria ser cumprida uma "tarefa muito simples", isto é, "deixar que os próprios educadores, através de suas representações e de suas escolas, organizem seus planos de trabalho", sendo preciso "começar a confiar na capacidade da comunidade educativa se auto-governar". A questão da autonomia voltaria à baila, durante o primeiro ano de governo, por ser entendida de diferentes maneiras, e por interferir diretamente nas

funções de alguns órgãos da Secretaria de Educação, principalmente no Departamento de Recursos Humanos - DRHU e na Coordenadoria de Estudos e Normas Pedagógicas - CENP.

As cinco propostas, apesar de proclamarem a participação dos professores nas decisões do ensino e na elaboração de uma política educacional, não explicavam como isso poderia se efetivar. Curiosamente, invertendo a idéia corrente de que as elaborações teóricas sempre carregam uma dose de idealismo que a prática não consegue alcançar, os Fóruns de Educação, criados durante o primeiro ano da gestão Paulo de Tarso, criariam condições de participação mais direta dos professores nos rumos educacionais, embora se possa questionar os critérios utilizados na seleção dos participantes, como se verá no próximo capítulo⁴². Este tipo de sugestão, entretanto, não chegou a ser feito pelas Comissões de Educação que enfatizavam mais a participação dos professores através de suas entidades. As discussões ocorridas nos Fóruns e sobre eles, chegariam a paralisar alguns órgãos da Secretaria de Educação, transformando a prometida participação dos professores em uma questão geradora de conflitos e confrontos entre esta Secretaria e setores do PMDB. Para estes, os Foruns teriam "ultrapassado" certos "limites" como, "incentivando" e "organizando" a greve de abril⁴³.

42. O Fórum de Educação do Estado de São Paulo, criado na gestão do Prof. Paulo de Tarso Santos na Secretaria de Educação, sob o lema "autonomia e participação", tinha por objetivo promover o debate entre todos os envolvidos com as questões educacionais. Pretendia com isto gerar uma nova concepção de educação (mais crítica, criativa e participativa) que resultaria na elaboração de uma nova política educacional. Cf. Gadotti (1986), pp. 113-121.

43. A greve dos professores estaduais, em abril de 1984, durante a gestão do Professor Paulo de Tarso na Secretaria de Educação, será abordada no próximo capítulo.

Após a queda do Secretário Paulo de Tarso, retomar-se-iam os cursos de aperfeiçoamento e atualização de professores. Durante a gestão do professor Paulo Renato de Souza Costa, sucessor do professor Paulo de Tarso Santos, esses cursos teriam grande incentivo.

Além da participação dos professores, a "participação da população" e da "comunidade" na educação, como já se anteviu no item anterior, era entendida diferentemente pelas Comissões de Educação. Para a primeira Comissão de Educação, a participação popular era considerada como "valor indiscutível em todas as instâncias". Mas a "natureza" e o "âmbito" dessa participação precisariam ser discutidos, frente à diversidade de interesses e aspirações quanto ao grau de organização dos setores da sociedade civil e seus possíveis conflitos. Uma "transposição mecanicista da participação popular como valor democrático universal" para o "campo da educação elementar", poderia acarretar distorções tidas como indesejáveis para esta Comissão. Assim, se a "comunidade" ditasse os conteúdos e métodos a serem adotados, poderia tornar a escola aderente às necessidades percebidas como imediatas, reproduzindo uma heterogeneidade que teria por base uma desigualdade material real. Ou, se adaptasse a escola às características da clientela, ignorando as carências efetivas das crianças pobres, poderia facilitar ou banalizar o ensino. É por isso que essa proposta atribuía ao Estado um papel "ativo e diretivo", como se viu no item anterior, na definição de prioridades face às demandas educa-

cionais das crianças, garantindo mínimos indispensáveis quanto à "unidade nacional" e à obtenção de "cidadania". A atuação do governo seria somente incentivadora e colaboradora junto à "comunidade" quando se tratasse da implantação dos "meios não convencionais de educação".

Este posicionamento da primeira Comissão de Educação, demonstra que embora houvesse uma definição em favor da "educação popular", integrada à "comunidade", como se viu no item anterior, esta Comissão cuidava para que sua proposta não tivesse um caráter populista, alertando para os "perigos" de uma visão distorcida de se encarar as demandas populares. Também não atribuía à comunidade o "dever" ou o "compromisso" da participação como sugeriam as propostas 3, 4 e 5.

O tom "populista"⁴⁴ foi especialmente usado na proposta 3 - Educação e Governo Democrático - que entre outras afirmações declarava que "na administração democrática participativa, o conhecimento específico do tecnocrata ou erudito do sábio" seria substituído pela "comunhão e sentido de realidade dos que conhecessem concretamente seus problemas, sentindo-os na própria pele, vivendo-os na própria carne" (grifos meus).

Também na "confluência" das áreas de educação e cultura, esta considerada como "canal" privilegiado de comunicação entre governo e povo", a escola contaria com a participação dos "criadores" populares para ensinar às crianças

44. Algumas características do populismo, como prática política, foram abordadas no capítulo anterior.

seu ofício, uma vez que a "missão precípua" da Secretaria de Cultura, seria a de "estimular e viabilizar, efetivamente e do modo mais amplo, a expressão legítima da cultura do povo, isto é, do modo de ser e de criar daqueles aos quais a organização elitista da sociedade nunca permitiu pudessem se expressar, menos ainda criar ou ser integralmente" (grifos meus).

Esta mesma Proposta, em outras passagens, adquiria um caráter moralizador. Afirmava, por exemplo, que a escola "como instituição comunitária por excelência", poderia, "pelo exemplo de organização participativa, contribuir significativamente para o "desenvolvimento e a generalização de formas participativas de gestão que privilegiem o sentido comunitário do poder democrático" (grifos meus). E ainda: "em primeiro lugar a escola deve ajudar as crianças a se compreenderem como sujeitos de suas vidas e partícipes de obrigações e direitos humanos e sociais inalienáveis. Entre esses direitos, inclui-se o da participação política, direito-dever de cujo exercício dependerão a efetivação e garantia de muitos outros" (grifos meus).

Este tom moralizador continuaria a ser enfatizado nas Proposta seguintes, para as quais seria preciso motivar os professores à "tarefa de recuperação da dignidade da escola pública, permitindo-lhe maior participação e responsabilidade". Da promessa de moralizar a administração estadual⁴⁵, passa-se a cobrar dos professores uma "participação

45. A moralização da administração estadual era uma das diretrizes básicas da Proposta Montoro. Cf. capítulo II.

responsável" que, como se verá adiante, possuía limites nem sempre claramente definidos quando se tratasse de reivindicações ao governo estadual.

Na Proposta 5, essa participação, como se viu, definia a escolarização pública e gratuita, como a forma pela qual o "governo poderia participar na construção popular e democrática". Este posicionamento, através do qual se pretendia contribuir na obtenção da cidadania, ao mesmo tempo atribuía ao Estado uma política social que garantindo essa escolarização básica, criaria condições de acesso e permanência na escola e diminuiria a "seletividade social dentro do ensino". A participação de todos interessados na redefinição do ensino da 2^o grau e supletivo seria garantida, mas algumas medidas já seriam adiantadas, como por exemplo, ampliação de vagas, horários compatibilizados com o trabalho, adequação de currículos, preparação ao trabalho (não adestramento ao emprego).

A participação dos professores, nesta Proposta 5 seria colaborar com esse objetivo, através do "compromisso" e da "competência", para que se obtivesse êxito nessa nova política educacional.

A idéia de obtenção de "cidadania" através da educação, presente nas cinco Propostas, revela um "desejo" ou uma "mistificação" do poder da educação na aquisição desse status, sem considerar a contrapartida da dominação exercida na sociedade pela elite dirigente. Para T.H.Marshall, ao final do século XIX, a educação que até então relacionava-se

com a cidadania, como "direito social", sem conflito com os "direitos civis", passa a ser obrigatória, tornando-se "dever social"⁴⁶. Educar-se passou a ser "condição de exercer a cidadania, parecendo então um ato de libertação"⁴⁷. No entanto, a necessidade de um "eleitorado educado" (requisito da "democracia política") e de técnicos e trabalhadores qualificados (requisito do "capitalismo industrial emergente"), faria com que a educação básica apenas aumentasse o valor do trabalhador "sem educá-lo acima de sua condição de subsistência"⁴⁸. A "igualdade básica" pode então, contrariamente ao que se espera da educação, resultar na "desigualdade real entre indivíduos"⁴⁹.

Essas considerações, ao que parece, não faziam parte das preocupações das Comissões de Educação. Como se viu, a Proposta 3 enfatizava a "participação política" como "direito-dever", de cujo exercício dependeriam muitos outros. As Propostas 4 e 5 atribuíam à "comunidade" a "participação na solução dos problemas da escola" que DEM SEMPRE lhe diziam respeito, e propunham aos professores maior "participação e responsabilidade". Mas a questão da cidadania e da responsabilidade nas propostas de participação, não sendo bem definidas, como é o caso das Propostas citadas, podem adquirir um caráter manipulatório do conceito de co-decisão

46. Cf. Marshall (1967), p. 74. A permanência das desigualdades entre os indivíduos mesmo após a conquista dos direitos civis, políticos e sociais, apontada por este autor foi abordada no segundo capítulo.

47. Cf. Vaidergorn (1987), p. 52.

48. Idem, pp. 52,53.

49. Idem, p. 55.

quando acompanhado da co-responsabilidade⁵⁰, que parece não ter sido levado em conta.

Resumindo, para a primeira Comissão de Educação, a escola (e portanto os professores), deveriam criar condições para que as comunidades ampliassem seu espaço de participação política e se organizassem. Para a Proposta 3, os professores precisariam reinventar a escola para transformar o mundo. Nas Propostas 4 e 5 precisariam vencer seu ceticismo, se motivarem e se comprometerem para que, com competência recuperassem a dignidade da escola pública.

Estes objetivos sugerem muitas indagações sobre a possibilidade de sua efetivação e mesmo sobre a visão de Estado, de educação e de sociedade aí presentes. É certo que as Propostas aqui analisadas não expressam a totalidade de opiniões existentes em cada Comissão de Educação, sendo que cada relator deve ter enfatizado suas próprias concepções. Entretanto, se este fato por um lado pode limitar o valor dessas Propostas como fontes de análise dos anseios e demandas dos professores naquele período, por outro lado permite evidenciar as correntes de opinião que procuravam influir no conjunto dos professores e na política educacional.

Os movimentos sociais e oposicionistas partidários (MDB/PMDB) como se apontou no primeiro capítulo, e a organização dos professores, vista na introdução deste, alimentavam-se de um "estado de espírito utópico", no sentido definido por Mannheim, por ser incongruente com o "estado de re-

50. Sobre o assunto Cf. Dicionário de Ciências Sociais, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1986, p. 205, verbete sobre co-gestão.

alidade" em que ocorria. O afastamento utópico da "realidade" porém, uma vez transformado em "conduta", como afirma este autor, tende a "abalar", seja parcial ou totalmente, a ordem de coisas que prevaleça no momento"⁵¹. A democratização da sociedade e da educação, como uma idéia incongruente com o autoritarismo e o poder centralizador do regime vigente, "transcendia" a "realidade" naquele momento, pois através da democratização pretendiam ir rompendo as "amarras da ordem existente"⁵². Entretanto, as Propostas aqui analisadas apresentam também concepções "ideológicas" pois, apesar de suas "idéias situacionalmente transcendentais" ou não conseguiriam de facto a realização dos conteúdos pretendidos"⁵³, ou os camuflariam atrás de slogans mistificadores, por não serem suficientemente definidos.

Embora seja bastante difícil determinar o que era ideológico e o que era utópico, nessas Propostas, essa será a tarefa da síntese analítica deste capítulo, pois, as críticas que se costumam fazer aos professores (apatia, acomodação, alienação) são fruto do jogo político utópico/ideológico que ora os conclamam à participação, ora perdem sua colaboração, ora os reprimem, ora lhes atribuem tarefas impossíveis, ora os ignoram. Também o conceito de "comunidade", como se verá, e de sua participação revestiram-

51. Cf. Mannheim (1968), p. 216.

52. Este é o requisito que, segundo Mannheim, diferencia a utopia da ideologia: a "orientação incongruente somente se tornou utópica quando em acréscimo tendeu pôr fim aos laços da ordem existente". Idem, *ibid.*

53. Idem, p. 216, onde Mannheim afirma que "as ideologias" "embora se tornem com freqüência motivos bem intencionados para a conduta subjetiva do indivíduo, seus significados quando incorporados efetivamente à prática, são, na maior parte dos casos deformados".

se, historicamente no Brasil de conteúdos "ideológicos" que pretendiam legitimar as políticas governamentais.

4. Descentralização da administração educacional

A descentralização, tema sempre em pauta na política brasileira e na administração educacional, foi enfatizada pelas cinco Propostas aqui analisadas. Mas, somente a Proposta 5 a definiu explicitamente considerando-a, juntamente com a participação, como "princípios político-administrativos", "meios compatíveis para uma efetiva redução das desigualdades no sistema de ensino" e "instrumentos indispensáveis para alcançar as metas e prioridades de um governo comprometido com as necessidades educacionais do povo: mais e melhor escolarização formal, redução das desigualdades educacionais". Esta Proposta indicava ainda, que a descentralização não poderia ser compreendida como omissão ou ausência de recursos, porque isso deixaria aberto "o espaço para o livre jogo das forças no qual o mais fraco sempre perde, e tampouco "delegar responsabilidades e deveres sem a contrapartida de poder e provimento de meios materiais humanos e financeiros". Em educação, reafirmava esta Proposta, "descentralizar deve ser entendido como instrumento que possibilite encontrar com a população interessada a melhor forma de superar as deficiências locais de modo a garantir para todos o maior número de anos da melhor escolarização possível".

Os pressupostos acima deveriam nortear a descentralização no Governo Monotero. A Proposta 5, considerando a "realidade político-administrativa do sistema de ensino do Estado" afirmava que a descentralização deveria ocorrer através de algumas diretrizes: "preservando os interesses majoritários das zonas mais carentes"; em regiões, municípios e locais com condições mínimas de infra-estrutura materiais e humanas que permitissem o exercício de uma autonomia real; delegando sempre competência e recursos necessários; através de interação com o poder local de modo que a participação se realizasse com "base numa autonomia conquistada e assumida e não passivamente recebida".

Desde a Proposta 1, a "excessiva centralização burocrática do controle do processo educativo", era considerada como um fator que teria contribuído decisivamente para o "mau funcionamento do sistema escolar", tal como a estrutura administrativo-tributária que vinha bloqueando as iniciativas regionais e municipais. Essas "distorções", consideradas não puramente educacionais, nem especificamente estaduais, deveriam ser corrigidas, através de uma política que visasse a "descentralização democrática", implementando "políticas regionais e municipais de educação a fim de garantir a aplicação do preceito legal da obrigatoriedade e gratuidade do ensino de 1º grau e a universalização do atendimento à criança pré-escolar".

A Proposta 1 alertava, ainda, para o fato de que provavelmente São Paulo seria o Estado com o ensino mais

centralizado do país, e a menor rede municipal. Por isso, a "transferência gradativa da capacidade decisória para a esfera municipal - através da criação de conselhos municipais, por exemplo" - deveria favorecer uma "maior integração escola-comunidade, bem como a autonomia e o fortalecimento de um sistema educacional regional. Ao lado dessa sugestão descentralizadora, a Proposta 1 afirmava, como se viu no item anterior, que seria preciso deixar que os próprios educadores, através de suas representações e de suas escolas, organizassem seus planos de trabalho sendo preciso "começar a confiar na capacidade da comunidade educativa se autogovernar". A questão da autonomia, ora sugerida em âmbito escolar, ora em âmbito municipal e/ou regional, não se definia coerentemente, nas Propostas, revelando objetivos diversos e fazendo prever conflitos posteriores.

Na Proposta 2, a primeira Comissão de Educação, apontava a configuração centralizadora do sistema educacional (Administração Central, Divisões Regionais de Ensino e Delegacias de Ensino), como geradora de "macrocefalia" do sistema, que "emperraria" a "máquina administrativa" e oneraria incontestavelmente o Estado. Em vista disso, fazia algumas sugestões quanto ao funcionamento e organização da Secretaria de Educação:

- efetiva implantação do Orçamento-Programa, uma vez que o orçamento aplicava percentuais pré-fixados, sem discussão de prioridade específica dos projetos novos e/ou em execução, por não ser a educação uma prioridade governamental, e, por,

isso não existir condições de negociação com as Secretarias do Planejamento e da Fazenda;

- descentralização dos recursos financeiros ao nível das Divisões Regionais de Ensino, envolvendo seus técnicos no processo de elaboração do Orçamento-Programa, que a partir das prioridades governamentais fariam a quantificação dos custos de seus programas, considerando as suas características específicas;

- descentralização no processo de preparação e atualização dos Recursos Humanos que vinha apresentando problemas como, por exemplo: dupla orientação dos órgãos centrais, DRHU e CENP que, não por "divergências ideológicas", mas por "miúdas disputas de poder", acentuava para a rede uma falsa dicotomia do trabalho escolar (treinamento na área administrativa e na área pedagógica). Outro problema apontado era a não correspondência dos treinamentos que vinham sendo ministrados aos docentes, às suas necessidades e de sua região, desperdiçando tempo e dinheiro. O DRHU e a CENP deveriam ter "um caráter verdadeiramente normativo e de apoio logístico, possibilitando assim que as DREs e DEs planejassem e executassem seus programas de treinamento e atualização". A CENP era considerada um "elefante branco", "infrutífero e ingerenciável" não só pelo seu tamanho mas pelo "cruzamento de suas funções com as Coordenadorias de Ensino (Região da Grande São Paulo e Interior)";

- descentralização da aquisição de merenda escolar, tendo em vista os problemas apontados como o "tráfico de influência"

forçando a administração para que seus produtos fossem os escolhidos e o alto custo da distribuição, inclusive de alimentos perecíveis. Para solucionar esses problemas propunha-se a execução de convênios especiais entre o Estado e as Prefeituras envolvidas, para a aquisição e/ou distribuição local, visando com isso o barateamento do custo e o enriquecimento da merenda, com as alternativas de produção local;

- reestruturação da Companhia de Construções Escolares (CONESP), considerada onerosa por sua macrocefalia. Além disso suas construções duravam apenas cinco anos sem necessidade de reformas, fato confirmado, segundo essa Proposta, pelos próprios técnicos da CONESP. A cobrança de uma taxa de 10% sobre qualquer serviço executado para o Estado, era considerada, prejudicial a outras prioridades;
- "estabelecimento de planos conjuntos Estado-Prefeitura visando a discussão das possibilidades locais em relação à educação e uma divisão de tarefas que possibilitassem um trabalho conjunto, num embrião de futura municipalização" considerada até o momento impossível de ser concretizada;
- as políticas regionais e municipais de educação deveriam também resolver o problema das numerosas transferências dos professores geradas pelos concursos públicos para provimento de cargos e remoções.

Esses problemas e essas sugestões apontadas na Proposta 2, se repetiriam nas outras propostas, evidenciando que, embora apontassem a centralização do sistema de ensino e da organização da Secretaria de Educação, as Comissões de

Educação não conseguiram propor medidas que criassem um sistema administrativo diferente, mantendo a estrutura então existente e pretendendo apenas desconcentrá-la, através do repasse de recursos e competências nem sempre bem definidos. Não foram sugeridas mudanças na estrutura hierárquica das divisões e delegacias de ensino e também não se definiu seu relacionamento com os canais políticos que prometiam criar através das Prefeituras (programas conjuntos, Conselhos Municipais). Além disso, embora constatassem excesso de órgãos e funcionários na Secretaria de Educação, inclusive gerando conflitos entre áreas de competência (divisão do trabalho escolar, duplicidade de funções) não propunham sua extinção para que se pudesse criar outra forma de organizar as coordenadorias que viabilizasse o "apoio logístico e normativo" pretendido. As sugestões feitas procuravam corrigir as conseqüências mantendo a causa apontada dos entraves burocráticos e conflitos políticos.

É importante notar que a criação de Conselhos Municipais de Educação prometida por Montoro, em sua Proposta (Proposta 4), não foi citada na Proposta 5, evidenciando que esta última pretendia mesmo reduzir a participação da população aos assuntos da escola, como se viu, apesar de os Conselhos Municipais serem uma das diretrizes de Montoro, chegando a ser implantados em outros setores administrativos.

Outro ponto polêmico - a municipalização ou não do ensino de 1º grau e de pré-escola - também não lograria acordo. Constava das Propostas 4 e 5 que pretendiam "iniciar

um processo gradual de regionalização e/ou municipalização do ensino pré-escolar e de primeiro grau", através da "formação e implementação de Planos Conjuntos Estado-Prefeitura". Todavia, quando da divulgação pela imprensa da Proposta 5, este ponto gerou dúvidas devido a declarações divergentes dos membros da Comissão de Educação, como se verá no próximo capítulo.

Apesar de medidas "descentralizadoras" terem sido propostas, questões básicas como a autonomia (das escolas, dos municípios ou das regiões), a criação de outras instâncias e canais de participação dos professores e da população nas decisões educacionais, e a reforma do "estilo" de administração, não haviam sido discutidas o suficiente para se definir como se desencadearia o processo de mudança pretendido. Entretanto, como se verá adiante, seriam as medidas descentralizadoras que conseguiriam ser implantadas⁵⁴ indicando que a descentralização administrativa pode ser feita mesmo sem a contrapartida da participação.

5. Síntese analítica

A democratização da sociedade brasileira, objetivo que foi tomando impulso passados alguns anos do regime imposto em 1964⁵⁵, encontraria eco nos movimentos dos professores que, excluídos das decisões relativas à educação, passaram a se organizar reivindicando, além de melhores con-

54. Como exemplo podem ser citados, a municipalização da merenda e das construções escolares.

55. A contextualização do período 1964-80 foi feita no primeiro capítulo.

dições de trabalho e salário, o direito à participação nas decisões educacionais⁵⁶. A democratização porém, vinha sendo feita sob a égide do governo federal. Este definia, em última instância, os contornos da "transição" e o que seria "aceitável" mudar, embora não se possa desconsiderar as pressões da sociedade brasileira (fortalecidas pelas pressões internacionais) que, não participando do poder político, denunciavam as excessões do regime, contribuindo também para que este fosse perdendo sua legitimidade. Através da "abertura política", passa então o governo a encampar a bandeira da democracia. Mas, é preciso ressaltar que, tal como na sociedade, também na educação essa prevalência imporá limites à democratização pretendida, que seriam aceitos pelos líderes oposicionistas em nome de uma transição "sem dor". Acrescente-se, ainda, que a educação, dependente que é das políticas governamentais (no caso em questão, das oposições que pretendiam ser governo) e têm-se no período um intrincado jogo de relações políticas cujas regras eram mudadas conforme se aproximavam as possibilidades de chegar ao poder.

A primeira Comissão de Educação ainda, sem vínculo partidário, dava livre curso às suas propostas, pretendendo mudar a tradicional concepção "técnico-pedagógica" de educação para uma concepção "política de educação". Dois anos antes das eleições e ainda relativamente livre do jogo político partidário, que seria definido somente ao final de

56. Os principais movimentos dos professores nesse período foram citados no início deste capítulo.

1981, podia-se imaginar que os professores aderissem às suas propostas, "conscientizando-se" politicamente e até transformando-se em "animadores sociais" junto à "comunidade"⁵⁷, como se não existissem o medo, a acomodação e convicções contrárias à mudança, geradas durante o regime autoritário.

A segunda Comissão de Educação, ligando-se ao PMDB procuraria moldar-se às concepções de Montoro, ganhando ao mesmo tempo espaço político dentro do partido e elaborando uma proposta "palatável" ao governo federal e portanto mais viável de ser incorporada pelo partido. Sua filosofia humanista, transferindo para o futuro a "transformação do mundo" não ameaçava a ordem educacional existente, optando por uma concepção "harmonizadora" de educação.

A Proposta 4 - "Educação Básica" - como um dos itens setoriais da Proposta Montoro, eliminando os postulados filosóficos das mudanças pretendidas, transformava as diretrizes políticas de participação e descentralização do ensino em um elenco de medidas propostas (prometidas), tornando-as direito/dever dos professores e da "comunidade", com a intenção de "recuperar a dignidade da escola pública".

A última proposta, elaborada após a eleição de Montoro, por um grupo de professores, que, sendo do PMDB, esperava ocupar postos na Secretaria de Educação procuraria fundamentar politicamente as promessas de participação e descentralização, mantendo-se, sob as diretrizes da Proposta Montoro, principalmente quanto à "valorização do ensino pú-

57. A técnica de "Animação Popular", introduzida no Brasil, pelo Movimento de Educação de Base (MEB), em 1962, será abordada adiante.

blico e gratuito em todos os níveis", e pretendendo "reduzir a seletividade do ensino". Restringindo a educação à escolarização, e valorizando os conteúdos do ensino através dos quais pretendia formar "espíritos críticos" que posteriormente "transformassem a sociedade", almejava "democratizar" (quantitativa e qualitativamente) o ensino, deixando de lado as propostas mais "politizantes, como, por exemplo a criação de Conselhos Municipais de Educação e a eleição de diretores escolares.

Diante deste quadro, algumas questões que estão por trás das propostas feitas e posições tomadas pelas Comissões de Educação, podem indicar alguns porquês relacionados aos "eternos" problemas da educação brasileira, sempre a reboque ou dependente de outros setores políticos-administrativos. As concepções de Estado, de sociedade e de educação bem como de sua interrelação, e as concepções de democracia e de sua vias de consolidação, indicam os conteúdos utópicos e/ou ideológicos no sentido definido por Mannheim⁵⁸, que revestiam as Propostas aqui analisadas.

Após 1964, o medo presente entre os professores (como de resto na sociedade) gerado pelas perseguições e cassações de docentes considerados "subversivos", a burocratização em curso (concepção tecnicista da educação) geradora de alienação, acomodação, apatia, aceitação etc, a desinformação gerada pela censura, as mudanças curriculares implantadas com a lei 5692/71 (principalmente quanto às discipli-

58. Cf. notas anteriores neste capítulo.

nas de Estudos Sociais e Educação Moral e Cívica, e a "profissionalização" do ensino) que passaram a "formar" estudantes e futuros professores com "saberes" fragmentados, indicavam a situação em que se encontrava o setor educacional gerando a "vontade de mudança" presente nas Propostas. Estas almejavam mudar as concepções de educação e as condições de ensino. Entretanto, ao ocultar seus reais objetivos ou ao defini-los de forma mistificadora, revestiam-se de pretensões generalizantes praticamente impossíveis de serem verificadas como realizações implantadas⁵⁹. Vê-se então que o principal objetivo (ideal) presente ainda entre os educadores, é, embora negado, o desejo de que a educação transforme a sociedade e o mundo. Nas Propostas aqui analisadas, essa transformação visaria a "construção" de uma sociedade democrática.

Entretanto, mesmo nas "democracias mais consolidadas", onde, segundo Norberto Bobbio, "um conjunto de regras (primárias ou fundamentais)" estabelecem "quem está autorizado a tomar decisões coletivas e com quais procedimentos" a democracia deixou de cumprir algumas "promessas". Entre elas está "a educação para a cidadania" que "surgiria no exercício da prática democrática", como "cultura participante" própria dos eleitores que se consideram potencialmente empenhados na articulação das demandas e na formação das decisões"⁶⁰. No entanto, ainda segundo Bobbio, mesmo nessas

59. Mannheim sugere como um critério "razoavelmente adequado" para distinguir o "utópico" do "ideológico" a realização das idéias. Cf. Mannheim (1968), p. 228.

60. Cf. Bobbio (1986), principalmente, pp. 18, 31 e 32.

democracias, assiste-se o fenômeno da apatia política, que não pode ser considerado como um "fruto benéfico da educação para a cidadania"⁶¹.

Os limites teóricos e os fenômenos emergentes nos países ditos democráticos foram relegados nas demandas pela democratização da educação e da sociedade brasileira, no período estudado. Embora legitimamente desejada por setores da sociedade brasileira, frente aos desmandos do regime de 1964, a democratização, acabou sendo transformada em idéia unificadora, salvacionista, slogan não definido, e, por isso mesmo, sempre mistificadamente adjetivada⁶². As Propostas Educacionais aqui analisadas, definindo a participação e descentralização como diretrizes para se democratizar a educação, acabaram trazendo para esta área o mesmo jogo político onde parceiros de "esquerda", "liberais", "populistas", sentando-se à mesa, esconderiam suas cartas, guardando trunfos que seriam usados quando se assumisse o governo⁶³.

A intrínseca relação da educação com os objetivos governamentais nas áreas econômica, política e social, vem sendo abordada por diversos autores que procurando os porquês dos crônicos problemas educacionais no Brasil, encontram respostas nessas outras áreas⁶⁴. As cinco Propostas aqui analisadas, pretendiam solucionar tais problemas mas, ao definir (ou não) suas concepções políticas e filosóficas,

61. Idem, pp. 32,33.

62. Por exemplo, democracia "gradual", "relativa", de "transição" etc.

63. O contexto político de 1964 a 1980 foi abordado no primeiro capítulo.

64. Entre outros, a partir da década de 1970, pode-se citar, a título de exemplo, Luis Antonio Cunha, Bárbara Freitag e Demerval Saviani.

mostraram seus vínculos com correntes de pensamentos e com práticas sociais do passado, sem conseguir desatrelar-se dos laços teóricos, políticos e partidários que, como "intelectuais" da educação, carregavam desde suas origens, ou tentavam mudar de acordo com as conveniências...

A utilização de certos conceitos com slogans, cumpre a função de unir diferentes concepções, justamente por não serem suficientemente definidos evitando-se desta forma que apareçam contradições "antes da hora", isto é, antes de se ganhar as eleições, deixando para depois as rupturas necessárias. Isso se deu com os conceitos de participação e descentralização como viabilizadores da democracia pretendida. Além disso o conceito de "comunidade", presente nas cinco Propostas, reforçava o tom generalista e conclamativo, deixando de lado suas implicações.

O conceito de "comunidade", deixado a propósito para ser tratado nesta síntese analítica, requer uma abordagem histórica para que se possa mostrar as origens deste termo e a implantação de práticas políticas e sociais "comunitárias" no Brasil, cujas concepções fundamentam de diferentes maneiras a propalada "participação da comunidade". Nas propostas analisadas o conceito de "comunidade" ora foi usado referindo-se imprecisamente às localidades das escolas (bairros, vilas), ora aos municípios e regiões. Referiam-se ainda à "comunidade escolar" sem especificar quem a comporia e a importância de cada segmento nas decisões que seriam tomadas.

Examinando noventa e quatro definições de "comunidade", G.A.Hillery chegou à conclusão de que não existe consenso entre os cientistas sociais quanto à sua natureza, sendo geralmente empregado como sinônimo de sociedade, organização social ou sistema social, tendo um locus territorial específico e geralmente limitado⁶⁵. Tönnies, já em 1887, reduzia os grupos sociais a duas principais formas: "comunidade" e "sociedade". "Comunidade" seria um "grupo espontâneo, quase instintivo, de larga duração, dotado de cultura comum". Nela não há individualismo pois seus componentes estão organicamente integrados, predominando os interesses do grupo (família, tribo, nação etc.)⁶⁶.

Segundo Louis Wirth, "o que tornou a "comunidade um conceito cada vez mais significativo para a consideração dos sociólogos foi antes de tudo seu "caráter inclusivo" que "designa uma série de fenômenos que se estendem desde a vida grupal concebida em forma substantiva até os processos psíquicos envolvidos na interação de pessoas"⁶⁷. No Brasil, os conceitos de participação, comunidade e desenvolvimento, aparecem interligados, subsidiando políticas governamentais, implantadas através da Ação Social, do Serviço Social e de Grupos Comunitários. Os estudos feitos por Safira Bezerra Amman, resumidos a seguir, mostram como o "Desenvolvimento de Comunidade" no Brasil foi introduzido como disciplina,

65. Cf. Dicionário de Ciências Sociais, p. 229.

66. Tönnies (1942). Cf. também Tönnies (1973).

67. Cf. Wirth (1973) in Fernandes (1973), p. 85.

como prática e como "ideologia" legitimadora das concepções dominantes em cada período estudado.

5.1 O "Desenvolvimento de Comunidade" no Brasil⁶⁸

O conceito de "comunidade", ligado ao de desenvolvimento, foi introduzido no Brasil após a II Guerra Mundial, resultante da institucionalização, pela ONU, do "Desenvolvimento de Comunidade", no momento da chamada "guerra fria", onde os Estados Unidos e a União Soviética pretendiam obter o "primado político, econômico e ideológico de um mundo supostamente bipolarizado"⁶⁹. Segundo Safira B.Ammann, o perigo representado pela expansão do bloco socialista aos países capitalistas, fez com que a recém criada ONU passasse a "desfraldar a bandeira de social-democracia e buscar estratégias capazes de garantir a ordem social e de preservar o 'mundo livre' dos regimes e ideologias consagradas como não democráticas"⁷⁰. Os argumentos usados para defender tal atuação baseavam-se, por exemplo, em considerações como a de que a "pobreza é um entrave e uma ameaça tanto para essas populações (pobres) como para as áreas mais prósperas"; de que "na atual luta ideológica os povos famintos têm mais receptividade para a propaganda comunista internacional do que as nações prósperas"; de que "o esforço de ajudar os povos a

68. Baseado em Amman (1980). Esta obra contém dados colhidos em fontes primárias e em autores dos períodos estudados que enriquecem sua análise, embora se possa discordar de seus pressupostos e alguns de seus termos, como por exemplo, "aclassista", bem como de suas conclusões eminentemente marcadas pela auto-crítica.

69. Idem, p. 29.

70. Idem, ibid.

alcançarem um nível de vida mais sadio e economicamente mais produtivo, eliminaria os focos de comunismo em potencial", e de que "a melhoria das condições sociais e econômicas em qualquer parte do mundo livre redundaria em benefício dos Estados Unidos"⁷¹.

Em 1945, o "Acordo sobre a Educação Rural", resultante da cooperação estabelecida entre o Ministério da Agricultura do Brasil e a "Inter-American Educational Foundation, Inc.", propondo uma "maior aproximação interamericana, mediante intercâmbio intensivo de educação, idéias e métodos pedagógicos entre os dois países", prepararia, segundo Ammann, "a entrada ao Desenvolvimento de Comunidade no país"⁷². Posteriormente, durante a década de 1950 a ONU se empenharia em sistematizar e divulgar o Desenvolvimento de Comunidade, como uma medida para solucionar o "complexo problema de integrar os esforços da população aos planos regionais e nacionais de desenvolvimento econômico e social", sob uma visão "acrítica e aclassista" quando, por exemplo "isen-tava o trabalho social de qualquer envolvimento político, deixando permanecer sem críticas as estruturas responsáveis pelas desigualdades sociais e quando dissimulava a divisão social do trabalho, cobrindo a realidade com o manto da identidade de valores, interesses e objetivos"⁷³.

O "Desenvolvimento de Comunidade" foi definido pela ONU em 1956, como "processo através do qual os esforços

71. *Idem*, pp. 29-30, onde a autora cita Beatty (1965).

72. *Idem*, pp. 30-31. As citações da autora são do Ministério de Relações Exteriores do Brasil. *Atos Internacionais* (230). Rio de Janeiro, 1946.

73. *Idem*, p. 32. As citações da autora são de Silva (1974).

do próprio povo se unem ao das autoridades governamentais, com o fim de melhorar as condições econômicas, sociais e culturais das comunidades, integrar essas comunidades na vida nacional e capacitá-las a contribuir plenamente para o progresso do país", sendo seus "ingredientes básicos" a "participação do próprio povo nos esforços para melhorar seu nível de vida e o apoio técnico governamental para tornar mais eficazes os programas de ajuda mútua"⁷⁴. Esta concepção, regida, segundo Ammann, "pelos supostos da harmonia e do equilíbrio", nortearia a política de assistência técnica a programas de Desenvolvimento de Comunidades para as Américas, atingindo inclusive o Serviço Social Brasileiro. Este, por sua vez, atrela-se a um movimento de âmbito internacional, deflagrado pelas Nações Unidas e referendado por inúmeros organismos interessados na expansão da ideologia e do modo de produção capitalista⁷⁵.

Em um primeiro momento⁷⁶, o Desenvolvimento de Comunidade no Brasil, merece apoio oficial afirmando-se como "instrumento capaz de favorecer o consentimento espontâneo das classes subordinadas às estratégias definidas pelo Estado", principalmente de "mobilização do meio rural, tendo em vista, de um lado, a remoção de obstáculos à expansão capitalista, tais como o analfabetismo, o primitivismo da

74. *Ibid*, onde a autora tem como fonte CBCISS (1962), grifos meus.

75. *Ibid*, p. 33. Entre esses organismos a autora cita: UNESCO, OIT, OAA, OEA, CEPAL, Ponto IV.

76. Nesta obra a autora divide a implantação e utilização do Desenvolvimento de Comunidade no Brasil em três momentos: 1950-59, 1960-março/64 e 1964-77.

agricultura, o hipotético atraso cultural, enfim, a suposta estagnação das forças produtivas no campo"77.

A partir da década de 50, intelectuais brasileiros passam a salientar "a importância dos grupos de base na construção de um regime político adequado às necessidades naturais e aos fins últimos do homem" propondo a "educação de comunidade" como um "tipo de educação social que visa promover o levantamento dos níveis de padrões de vida de uma comunidade inteira através do planejamento democrático de suas possibilidades e recursos"78. A participação, é ressaltada, por esses intelectuais, como "contribuição, que as autoridades locais e o povo dão aos técnicos, no estudo e no tratamento dos problemas da comunidade"79. A necessidade de "induzir a comunidade a escolher uma solução e a tomar providências necessárias para sua execução" pois sem isso não se conseguiria interessá-la, é focalizada, enfatizando-se que "se a execução é confiada aos próprios interessados não se tornam necessárias grandes somas de investimentos"80. Define-se nesse período como objetivo primordial para a "educação comunitária", a "solução coordenada dos seus problemas técnicos e humanos, afim de que as relações entre grupos e indivíduos venham a realizar em plenitude os valores da paz

77. *Idem*, p. 160.

78. *Idem*, p. 38. As citações da autora são de Rios (1957). Esta obra segundo Ammann, repercutiu no Brasil inteiro oferecendo subsídios para o Serviço Social Rural.

79. *Idem*, p. 45. Além de José Arthur Rios e Balbina O. Vieira, a autora cita o Seminário Interamericano de Educação de Adultos, patrocinado pelo Governo Brasileiro/UNESCO/União Pan-americana, onde o "Ministério da Agricultura" recebe a incumbência de organizar um ensaio de educação de base através do método de Organização de Comunidade a ser aplicado por uma Missão Rural de Educação.

80. *Idem*, *ibid.* Citações de Vieira (1958).

social e do bem comum"⁸¹. Para Ammann, o conceito de participação assim expresso, "carrega uma conotação acrítica, apolítica e aclassista" sendo que "sua dinâmica se move dentro dos horizontes apertados da pequena localidade", sem "estabelecer qualquer articulação com a problemática estrutural brasileira"⁸².

Os conceitos de "desenvolvimento", "comunidade" e de "participação", se fortaleceriam no Brasil nos anos subsequentes, sempre através das políticas governamentais que deles se utilizariam de acordo com seus objetivos em cada fase. O "colapso da economia primário-exportadora após os anos 30" geraria a necessidade de um modo de acumulação capitalista" que pudesse "incrementar a expansão industrial"⁸³. Nesse período, o "estilo populista de governo" permitiria uma "ampliação do poder reivindicatório dos trabalhadores", mas, em contrapartida exigiria seu apoio, como "estratégia cooperadora" às "classes burguesas industriais"⁸⁴.

O "Plano do Governo J.K.", segundo Safira Ammann, "assegura que o desenvolvimento econômico terá como consequência a eliminação da pobreza, e sua perspectiva de mudança se manifesta pelo reconhecimento de que se impõe ampla reforma do sistema educacional do país; pelo estímulo à emergência de novos setores da economia; pelo investimento em áreas até então inexploradas; pelo incentivo ao surgimento

81. *Idem*, p. 44, grifos meus.

82. *Idem*, p. 45.

83. *Idem*, p. 57.

84. *Idem*, *ibid.*

mento de novas hegemonias - desde, entretanto, que se processasse nos limites da classe dominante, bem como se respeitem a estrutura de classes e o modo de produção que a sustenta"⁸⁵.

Para o Presidente Juscelino, o "desenvolvimento representa uma garantia à segurança nacional" e "uma defesa contra as ideologias anti-democráticas", mas "as condições geradas pelo crescimento econômico, fariam emergir politicamente as classes populares, exigindo a "ampliação das chances de participação popular na política" e exigindo uma nova "estrutura de mercado de trabalho"⁸⁶. Ao final do "governo JK", "a educação de adultos" e "a participação política dos contingentes populares", foram questões propostas pelos intelectuais que lideraram movimentos sociais, com o intuito de respondê-las. Esses movimentos, tiveram as mais variadas fontes inspiradoras que iam, desde "as mais radicais correntes marxistas até às orientações humanistas cristãs européias"⁸⁷ que, segundo Ammann, à essa época se difundiram rapidamente no Brasil⁸⁸.

Na Educação, Paulo Freire, teria suas primeiras concepções pedagógicas projetadas nacionalmente no II Congresso Nacional de Adultos, em 1958, inspirando-se, segundo Ammann, em Piaget, Maritain e Mounier⁸⁹.

85. *Idem*, p. 59. A fonte utilizada é Brasil. Presidente, 1930-1964. Mensagens Presidenciais: 1947-1964. Brasília, Câmara dos Deputados, 1978.

86. *Idem*, p. 60.

87. Os principais representantes da corrente humanista citados pela autora - J.Maritain, T.Chardin, J.Lebret e E.Mounier - são intelectuais católicos em cujas reflexões Franco Montoro, constantemente se referia em seus discursos no Senado Federal (1971-1974) e que foram abordados no Capítulo II.

88. *Idem*, p. 61.

89. *Idem*, *ibid*.

No decorrer dos anos 1960-1963 as demandas por reformas estruturais, apoiadas inclusive por Jânio Quadros e João Goulart atingiriam seu ápice. O Presidente J.Q. propunha um "modelo" cujo epicentro fosse o homem e não mais o crescimento econômico, declarando que "o progresso nacional deve ser resultante do desenvolvimento continuado e harmônico do econômico e social" e que "o processo de desenvolvimento a que almejamos enseja a participação do homem na solução dos seus problemas, tornando-o agente de seu próprio bem-estar"⁹⁰. O presidente João Goulart, "amplia o espaço concedido à luta pelas transformações estruturais e institucionais da sociedade brasileira", e, nesse período acentua-se a mobilização camponesa e operária, unindo intelectuais e trabalhadores nesta "batalha política"⁹¹.

Dentre os movimentos políticos que demandavam "mudanças de estruturas", encontrava-se o Movimento de Educação de Base (MEB), patrocinado oficialmente pela Igreja Católica⁹², que se caracterizou como um programa de "Desenvolvimento de Comunidade", realizando uma "ação abrangente nas áreas de educação, trabalho, cultura popular, sindicalismo rural etc.", obtendo significativa influência política no meio rural durante o período de 1960 a março de 1964 (principalmente nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste). O MEB, ainda segundo o entendimento de Safira Ammann, surgiu como "movimento de intelectuais vinculados às classes domi-

90. *Idem*, pp. 64-65. Note-se a semelhança com as concepções de Franco Montoro.

91. *Idem*, p. 66.

92. *Idem*, p. 67. Os outros órgãos e movimentos citados pela autora são: Ligas Camponesas e Sindicatos Rurais; Centros Populares de Cultura, Movimentos de Cultura Popular, Ação Popular.

nantes" que tentou progressivamente "estabelecer um vínculo orgânico com as classes dominadas"⁹³.

A primeira fase do MEB foi marcada por um caráter espiritualista, e as produções teóricas de sua coordenação fundavam-se, segundo Ammann, nos princípios da Doutrina Social da Igreja, dentre os quais a "valorização do homem integral no surgimento das comunidade" e o "desenvolvimento espiritual do povo, preparando-o para o indispensável soerguimento das regiões subdesenvolvidas e ajudando-o a defender-se de ideologias incompatíveis com o espírito cristão da nacionalidade". Postulava a mudança da estrutura com a condição de que fosse preservado "o espírito cristão da nacionalidade"⁹⁴.

Na segunda fase, o MEB, com objetivos mais "políticos" e menos "religiosos", buscava juntamente com outros movimentos de caráter popular um "ideal histórico" cujas bases se apoiavam na "lógica dialética e ao mesmo tempo se permeavam com o otimismo de Chardin e o personalismo de Mounier"⁹⁵. Os objetivos dessa fase referiam-se à "conscientização", "politização", "cultura popular", "libertação", afirmando a existência da "luta de classes no Brasil" e recusando-se a "quaisquer compromissos com as classes dominantes" e a "constituir-se em mais um paliativo para o trabalho de amaciamento do povo"⁹⁶.

93. *Idem*, p. 90.

94. *Idem*, p. 91. Os princípios da Doutrina Social da Igreja Católica relevantes às concepções de Montoro, foram tratados no capítulo II.

95. *Idem*, p. 92.

96. *Idem*, p. 92-93, onde a autora cita "MEB. Sua origem, sua ação, seu conteúdo". In Paiva (1973).

A "Animação Popular", "técnica a serviço da Educação de Base e da Cultura Popular", foi iniciada no MEB em 1962, e considerada "o caminho necessariamente não diretivo, não paternalista, não imposto, para a participação do povo no trabalho de sua própria formação: cultural, social, econômica, política, religiosa". Foi definida como "um processo de estruturação de comunidades, progressivamente assumido por seus próprios membros, a partir de seus elementos de liderança. A comunidade organiza-se, como consequência da descoberta de seus valores, recursos e suas necessidades, em busca da superação de seus problemas e no sentido da afirmação e de seus membros como sujeitos", em um "processo de conscientização e de educação onde o povo é autor e sujeito da transformação, que jamais deve ser realizada de fora para dentro, mas a partir de um movimento interior". O trabalho deveria ser "sustentado, não por técnicos estranhos ao meio, e sim por um Animador, "representante autêntico do meio em que vive e onde vai atuar", treinado e assessorado supletivamente pelas Equipes Regionais e/ou locais do MEB, até que ele e os grupos locais se encontrassem capacitados para auto-dirigir-se"⁹⁷.

A "Animação Popular" entretanto, tomaria outro rumo, com o Plano de Emergência da CNBB que baseado no movimento pró-sindicalização rural do Nordeste (iniciado pelo Serviço de Assistência Rural, em 1960 e expandido à Arquidiocese de Recife em 1961), enfatizava a "necessidade de uma

97. *Idem*, p. 95. Note-se a semelhança desses objetivos com os do sub-grupo "implementação dos meios não convencionais de educação", da Proposta 2, abordada neste capítulo.

atuação dos cristãos junto ao sindicalismo rural"⁹⁸. Diferenciava-se a Animação Popular, dos princípios e métodos do Desenvolvimento de Comunidade, difundidos internacionalmente, "superando seu caráter aclassista e acrítico", passando a "atuar com o camponês, pensando-o dialeticamente enquanto classe, e preparando-o para a militância política, através dos sindicatos de trabalhadores rurais"⁹⁹.

Nesse período, a "educação sindical" em princípio competeria ao MEB "em fase da carência de lideranças e des-
preparo dos trabalhadores rurais para o sindicalismo", em caráter supletivo e transitório, na fundação e organização dos sindicatos e na própria ação política pelos seus direitos e pela reforma agrária. Todavia, ao final de 1962, foi dada tal ênfase à sindicalização rural, que em alguns Estados passou-se da assessoria à fundação e à lutas diretas contra a exploração dos proprietários rurais¹⁰⁰. Essa "educação e ação política" que ocorreu no Maranhão (como nos demais Estados), foi interrompida pelo Movimento de 1964¹⁰¹.

A experiência do MEB, entretanto, não foi compartilhada por todos os intelectuais do Desenvolvimento de Comunidade, que apesar de superarem a concepção localista de comunidade e de uma "tomada de consciência da problemática estrutural brasileira", continuaram com o objetivo de "restituir o equilíbrio ao progresso", justificando a mudança pelo princípio do "consenso existente na comunidade", abor-

98. *Idem*, p. 96.

99. *Idem*, p. 95.

100. *Idem*, p. 96.

101. *Idem*, p. 97.

dando-a como "povo único", "solidário", "harmônico", "vinculado por laços de cooperação", e defendendo a participação ("mudança participada") pelo fato de que ela é "funcional ao sistema, ao garantir maior estabilidade à mudança dirigida¹⁰². Embora defendendo um "movimento que implica transformação das estruturas", este postulado não é retomado e as atenções se voltam para a "mudança cultural" das populações, com se o desenvolvimento dependesse mais da cultura do que das estruturas do país"¹⁰³.

O conceito de participação, nesse período de 1960 a março de 1964, ora permanece localista, como no período anterior, ora evolui para uma perspectiva nacional. Conclui Ammann, que a função dos intelectuais nesse período "passa a ser a de provocar mudanças culturais de forma controlada, tendo em vista a modernização das estruturas", dando-se "na medida em que registrem essas mudanças no seio de uma sociedade concebida monolítica e harmonicamente "resultando" "intocável a estrutura de classes" e as "relações de dominação"¹⁰⁴.

No período de 1964 a 1977, os movimentos políticos populares são extintos. O MEB reorienta-se e passa a se caracterizar como um "movimento evangelizador, com propósitos de alfabetização e catequese, "visando colaborar na formação do homem para que este se torne consciente de sua dignidade

102. *Idem*, p. 71. Note-se a semelhança com os princípios da Doutrina Social da Igreja, defendidos por Montoro.

103. *Idem* *ibid*. Note-se, que "valorização da cultura popular" predicada pela Proposta 3, também desloca a questão das condições econômicas e sociais, para o "fazer" (artesanal) dos trabalhadores.

104. *Idem*, p. 83.

de ser humano, feito à imagem de Deus e redimido por Cristo, Salvador da Humanidade"¹⁰⁵. O sindicalismo rural sofre intervenção federal em seus sindicatos, federações e Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura¹⁰⁶.

A "eliminação de obstáculos ao crescimento econômico", como por exemplo, a "resistência cultural às inovações, passou a ser a nova orientação da política social. São priorizados os aspectos quantitativos do desenvolvimento e a organização social é atrelada aos "fins econômicos da modernização do sistema e do aumento da produtividade da força de trabalho, bem como se reforça um modelo de Política Social que exclui todas as chances de organização e participação política"¹⁰⁷.

O "Desenvolvimento de Comunidade" sofre influência marcante desta concepção em suas produções teóricas e em sua atuação: "se no período populista a tônica do discurso dessa disciplina cai sobre as reformas de estrutura, tal plataforma vai sendo gradualmente substituída pelo foco no "processo de desenvolvimento econômico"¹⁰⁸. Em 1965, Aylida Pereira Reis, publica Você e sua Comunidade, obra "alicerçada nos cânones do humanismo cristão europeu, com inspiração de Lebrecht, Mounier e Chardin", onde "deposita sua crença na transformação de um mundo capaz de coexistir pacificamente e

105. *Idem*, p. 102. As relações conflituosas nesse período entre setores da Igreja, do Partido Democrata Cristão e da hierarquia católica foram analisados como se viu no segundo capítulo por Luiz Werneck Vianna, *op. cit.*

106. *Idem*, p. 102-103.

107. *Idem*, p. 112.

108. *Idem*, *ibid.*

de chegar "um dia à compreensão e aceitação do sentido profundo e transcendente da convivência fraterna"¹⁰⁹.

Em 1970, o Ministério do Interior cria um órgão nacional de Coordenação de Programas de Desenvolvimento de Comunidade (CPDC), que afirma a "importância da participação das comunidades no contexto do desenvolvimento local, regional e nacional" e que "essa participação deve ser suscitada através de dinâmica do processo de Desenvolvimento de Comunidade". A "comunidade deve ser induzida a utilizar racionalmente seus recursos visando acelerar seu desenvolvimento" e a "integração dos projetos locais de Desenvolvimento de Comunidade em programas mais amplos devem obedecer a objetivos gerais da política nacional de desenvolvimento"¹¹⁰.

A filosofia "integrada" da CPDC, e seu objetivo de subsidiar e acelerar o modelo de desenvolvimento nacional, buscaria na CEPAL fundamento para o conceito de Desenvolvimento de Comunidade a ser adotado: "instrumento de participação popular e um sistema de trabalho destinado a facilitar a conjugação dos recursos da população e do governo, e obter maior rentabilidade destes"¹¹¹. Ou seja, "os recursos do governo - saídos do povo - logram tornar-se por tais vias mais rentáveis, graças à adição de mais recursos extraídos novamente do povo", ousando-se dar a tal estratégia o nome de "participação popular"¹¹².

109. *Idem*, p. 126.

110. *Idem*, pp. 116-117, onde a autora utiliza como fonte Brasil MINTER. Secretaria Geral. Portaria no. 114 de 04.09.70, p. 1, grifo da autora.

111. *Idem*, p. 117.

112. *Idem*, *ibid.* Note-se a similaridade quando se propugna a "participação comunidade na solução dos problemas da escola" (Proposta Montoro - 4 e 5).

Nessa fase (1964-1977) são criados inúmeros programas de Desenvolvimento de Comunidade, com o intuito de legitimar as diretrizes de integração estabelecidas pelo governo. Entre eles os projetos regionais (SUDAM, SUDENE, SUDESUL) e o Projeto Rondon. Este, com a política de "integrar para não entregar", tinha como objetivo "proporcionar a compreensão pela juventude, da realidade nacional em toda a sua problemática e complexidade, a fim de conscientizar as futuras lideranças, criando uma mentalidade nacional de participação comunitária favorável às mudanças necessárias", isto é, imputa ao universitário a função de "colaborar na execução da política de integração nacional, em consonância com os planos de desenvolvimento"¹¹³.

Os intelectuais do dualismo (desenvolvimento x subdesenvolvimento), com algumas exceções elaboraram os fundamentos do Desenvolvimento de Comunidade dessa época, com objetivos concernentes à "promoção do homem e à aceleração da dinâmica do desenvolvimento geral através da incorporação das forças locais no sistema de desenvolvimento", plasmado sobre padrões e valores instrumentais, como "dignidade do homem, sociabilidade, perfectibilidade, segurança social, igualdade dos seres humanos"¹¹⁴.

Considera, finalmente, Ammann, que a idéia de participação encontra-se intimamente articulada à "cidadania",

113. *Idem*, p. 119. As citações da autora referem-se a Brasil. Projeto Rondon. Coordenação Geral. Projeto Rondon. Brasília [s.d.], mimeo, e, a "exposição de motivos nº 1077 que fundamenta a criação da Fundação Projeto Rondon.

114. *Idem*, p. 137. As citações da autora referem-se à Baptista, Mirian Veras (1976). Observa porém Ammann, ter obtido informações sobre a mudança de atitude "pró-integração", de Mirian V. Baptista.

fundada nos princípios de "igualdade perante a lei", e, que ambas "cooperam para a manutenção da ordem, para a preservação e a integração do sistema social", evitando o "choque" e o "conflito" como condição para o "equilíbrio do sistema"¹¹⁵.

À suposta adequação dos métodos do "Desenvolvimento de Comunidade", para a promoção e "integração" das populações no "processo de desenvolvimento", considerado um valor per se, Ammann, faz algumas indagações: seria "adequado porque gera o crescimento econômico e social em moldes capitalistas, pelo incentivo às iniciativas locais nesses setores, isto é, utilizando-se as técnicas de ajuda-mútua em horas de folga daquelas frações da classe trabalhadora para, através do trabalho gratuito, construir a infra-estrutura dos povoados, vilas e favelas"? Por que o "mutirão e outras técnicas de auto-ajuda para abrir esgotos, coletar lixo, construir estradas e escolas não são aplicadas às classes detentoras dos meios de produção"?¹¹⁶

Da extensa análise de Safira Ammann, pode-se concluir que a participação da comunidade foi considerada, basicamente de quatro maneiras na prática e na teoria do "Desenvolvimento de Comunidade". Primeiramente com base em uma "visão localista, desconectada dos processos decisivos e decisórios da sociedade", sendo que as "lideranças naturais e institucionais" ofereceriam "aos técnicos no estudo dos problemas locais, na elaboração, execução e interpretação de

115. *Idem*, pp. 124-125.

116. *Idem*, p. 128.

programas de 'melhoria de vida', quase sempre periféricos e imediatistas", sem provocar qualquer "transformação substantiva no âmago das estruturas sociais, políticas e econômicas da sociedade brasileira".

Em uma segunda fase, essa participação era revestida de um "caráter reformista", que "aloca a participação nas instâncias macrossocietárias, de modo a provocar reformas em bases nacionais - porém ainda omite e disfarça as relações de dominação que regem as classes" tendo uma visão unitária e harmônica do todo societário" e do "conflito" como "problema tangencial e transitório a ser solucionado". Os "adeptos" dessa ótica, acreditam que a "humanidade caminha para a grande solidariedade e que a participação se efetivará pela união de todos os brasileiros - sem distinção de classes, raças, ou credos políticos - na construção de uma nação justa e igualitária".

A terceira corrente "condiciona o desenvolvimento nacional à articulação de todas as instâncias do planejamento e de todas as organizações e grupos sociais, que, partilhando de valores e objetos genéricos comuns, assumem funções próprias e obrigações recíprocas, dentro de seu papel e de seu nível" onde o Desenvolvimento de Comunidade deve "caminhar em perfeita sintonia com as diretrizes nacionais, e reduzem expressa e enfaticamente o conceito e a prática de participação (ou cooptação) à "adesão aos planos do governo". Sem ultrapassar os limites e modelos impostos pelo

Estado, passa a funcionar como "legitimação" sem "questionamento da política definida pelo governo".

Uma "quarta nuance" do conceito de participação, "heterodoxa em relação ao Desenvolvimento de Comunidade tradicional", foi definida pelo DAC (Divisão de Ação Comunitária), no Nordeste, em 1972-73, que ao menos no discurso, imprime um caráter classista ao Desenvolvimento de Comunidade. Essa visão de participação se dá em um "contexto macrosocietário regido por forças antagônicas" onde "luta-se pelas mudanças estruturais a partir da estrutura de classes sociais e da atuação junto a frações e categorias dessas mesmas classes". Mas, segundo Ammann, "as posições heterodoxas assumidas pela DAC em relação ao Desenvolvimento de Comunidade exportado pela DNU não corresponderam aos interesses do órgão de intervenção do Estado no Nordeste" (SUDENE) sendo eliminada do Programa de Ação do Governo para o Nordeste, no período de 1975-79¹¹⁷. Essa experiência bem como a do MEB, tidas como heterodoxas, não lograram continuidade quando "extrapolaram" os objetivos para os quais foram implantadas.

5.2 Educação e Comunidade nas Propostas Educacionais

O estudo de Safira Ammann, mostrando como o conceito de "comunidade" vem servindo "ideologicamente" à integração acrítica e aclassista da população à meta de desen-

117. *Ideas*, p. 157.

volvimento no país, pode orientar algumas questões às Propostas educacionais analisadas neste capítulo. Entre elas a de saber o que pretendiam ao enfatizar a "participação da comunidade" na educação, uma vez que não definiam quem compunha a "comunidade" que deveria interagir com as escolas e, até mesmo, com o "sistema educacional".

A Proposta 2, através de seu subgrupo responsável pelos "meios não convencionais de educação", inspirada, talvez, no Movimento de Educação de Base dos anos 60 a março de 64, sugeria uma atuação junto à "comunidade" para formar "grupos populares de educação", através dos "animadores sociais". Estes, como se viu, através da aprendizagem das "técnicas de obtenção da participação popular em grupos", seriam identificados pelo Estado junto à comunidade e capacitados para garantir resposta às necessidades e aspirações destas comunidades. Identificada a necessidade de aprendizagem de corte e costura, por exemplo, o Estado identificaria quem, na comunidade poderia ser instrutora de corte e costura e a capacitaria a ser uma animadora social". Ao Estado caberia estimular a "comunidade" a criar seus próprios meios de sobrevivência e desenvolvimento pessoal e social, que a levariam a "criação de fontes de renda, preparação profissional, atividades educacionais, culturais e de lazer", através da ajuda-mútua. Desta forma, esta Proposta, pretendia que o governo incentivasse, apoiasse e co-participasse de movimentos já existentes "sem reservas, sem medo e sobre-

tudo sem demagogia estéril e tola que já não temos mais condição de suportar".

Se esta última afirmação do subgrupo em pauta pretendia criticar o "modelo de desenvolvimento econômico imposto ao país pelo governo autoritário" que "teve como consequência a expulsão do homem do campo e a concentração das classes trabalhadoras mais necessitadas nas periferias urbanas", através das sugestões feitas, vê-se que elas não seriam suficientes para reverter tal modelo. Apesar de partir das "necessidades" e "aspirações" da "comunidade", indicando uma dinâmica que pretendia atuar "de baixo para cima", estas sugestões mantinham as características da primeira fase do Desenvolvimento de Comunidade no Brasil, analisada por Ammann. Isto é, uma concepção de participação com base em uma "microvisão social localista, desconectada dos processos decisivos e decisórios da sociedade", e "consubstanciada na contribuição que a classe fundamental subordinada - supostamente representada pelas lideranças naturais e institucionais - oferece aos técnicos no estudo dos problemas locais, na elaboração, execução e interpretação de programas de 'melhoria de vida local', quase sempre periféricos e imediatistas". Não se "cogita da reflexão e ação sobre as instâncias estruturais, como, por exemplo as relações sociais de produção, a gestão e a distribuição dos bens e serviços da sociedade", e se reduz "a participação às fronteiras e às distintas formas de associativismo, mesmo que este factualmente não venha provocando qualquer transformação substan-

tiva no âmago das estruturas sociais, políticas e econômicas da sociedade brasileira"¹¹⁸. Mesmo a sugestão deste subgrupo - criação de "residências comunitárias para atendimento comunitário ao pré-escolar (0 a 6 anos)" - não conseguia problematizar as questões trabalhistas, pretendendo de um lado "oferecer possibilidade de trabalho no projeto", "aumentando o orçamento doméstico", e de outro "liberar as mães para o ingresso na força de trabalho".

Este tipo de sugestão faz lembrar as considerações de Pedro Demo, quanto às "idealizações" das potencialidades das "comunidades", que segundo ele, "só poderiam vir de quem não tem o problema e por isso descobre na pobreza estranhos charmes"¹¹⁹. Demo considera que, "uma das maneiras mais efetivas de matar qualquer política social" é desconsiderar seus condicionamentos sócio-econômicos, pois a "comunidade que não produz, esvazia seu projeto político, porque acaba discutindo o nada"¹²⁰. Por outro lado, considerar exageradamente as "potencialidades" das "comunidades", utilizando inclusive a terminologia dos intelectuais em políticas sociais, como exemplo, "estratégia de sobrevivência", "tecnologia da escassez", "originalidade informal do biscateiro", "arte popular ligada ao artesanato", leva à formação de "uma imagem do pobre como estrategista, como tecnólogo, como artista, supondo virtudes invejáveis e surpreendentes", onde se tem sobretudo "luta pela subsistência"¹²¹.

118. Cf. Amann (1980), p. 161-162.

119. Cf. Demo (1986), p. 74.

120. Idem, p. 73.

121. Idem, p. 74.

As concepções do subgrupo responsável pela "implementação de meios não convencionais de educação" tampouco conseguiriam propor uma atuação que efetivasse as diretrizes gerais da Proposta 2, da qual faziam parte. Tais diretrizes, como se viu, pretendiam que a educação contribuísse ao esforço na "democratização das estruturas", e na "formação política das classes populares". A única indicação, porém, de como isso poderia ser feito foi através da "abertura do espaço escolar", proporcionando à "comunidade" condições para que ampliasse seu espaço de "participação política", de "liberdade de organização", tornando-se um "lugar apropriado para o debate e a organização popular". Os demais subgrupos de trabalho desta Proposta, também não indicaram como realizar tais diretrizes. O subgrupo responsável pela elaboração de propostas do ensino de 1º grau, por exemplo, tecia algumas considerações sobre possíveis distorções que uma "transposição mecanicista" da "participação popular" como valor democrático universal poderia acarretar no "campo da educação elementar". Atribuía, então ao Estado, um papel "ativo e diretivo na definição de prioridades em face das demandas educacionais das crianças, especialmente os das classes menos favorecidas", afastando-se diametralmente daquelas diretrizes.

Entretanto, apesar das incongruências teóricas de sua concepção política de educação e as existentes entre as diretrizes e as sugestões feitas, as reflexões da Proposta 2 seriam abandonadas pelas outras Comissões de Educação que

elaboraram as Propostas 3, 4 e 5. A mudança da concepção de educação, como se viu, tornou viável sua incorporação destas propostas ao PMDB, por aproximá-las das concepções de Franco Montoro.

As concepções do Senador Montoro referentes à "comunidade", à "participação" e ao "desenvolvimento", explicitadas no Senado Federal, como crítica ao "modelo de desenvolvimento" adotado no país não chegariam, como se viu no capítulo anterior a questionar suas bases, limitando-se a apontar seus "desvios": centralização, desnacionalização e injustiça social. Para corrigi-los sugeria algumas medidas como o "fortalecimento do produtor nacional e do mercado interno, a vigilância e disciplina da atuação das empresas multinacionais, a defesa e apoio à tecnologia brasileira, e, acima de tudo, o desenvolvimento prioritário da educação"¹²². Frente ao "agravamento das desigualdades de renda no país", propunha a adoção de "medidas de política social" que assegurassem "à família trabalhadora uma participação mais eq/itativa nos resultados do desenvolvimento"¹²³. Sua meta era um "desenvolvimento com democracia, independência e justiça social", fundamentada nos princípios humanos e cristãos da Doutrina Social da Igreja e na Declaração Universal dos Direitos do Homem¹²⁴. Esta fundamentação, como se viu através dos estudos de Safira Ammann, subsidiou a produção teórica e a entrada do Desenvolvimento de Comunidade no Bra-

122. Cf. Montoro (1974), p. 8.

123. *Idem*, p. 9.

124. As origens do pensamento de Franco Montoro foram abordadas no segundo capítulo.

sil. Montoro enfatizava em seus discursos o "direito ao desenvolvimento" e o "direito de participação no desenvolvimento" de cada homem, não apenas como receptor mas como "agente" e "sujeito", tomando parte nas decisões e no esforço para a sua realização. Esses direitos, efetivados através da "participação consciente e responsável" das pessoas e grupos que integram a "comunidade" na "solução dos problemas que lhe dizem respeito", eram considerados um "poderoso instrumento de educação e desenvolvimento".

A participação proposta por Montoro, entretanto, não se restringia à "comunidade local" de moradores mas enfocava a participação na atividade sindical, nas empresas, nas decisões sociais, a participação da juventude nas transformações da escola e da sociedade, a participação dos cidadãos no processo político¹²⁵. Esta concepção "macrossocietária" de participação, desenvolvida, segundo Ammann, nas décadas de 1960-70, embora considerasse os problemas estruturais, pretendia resolvê-los através de reformas, dentro de uma ótica "unitária e harmônica do todo societário", e sempre orientada pelas políticas governamentais.

Apesar dessa concepção "macrossocietária" de Montoro, as Propostas 3, 4 e 5, enfatizariam, como se viu, a participação da "comunidade" na unidade escolar.

A Proposta 3 transformava a "participação política" em "direito-dever", no qual a "reabilitação da participação do povo nas decisões que afetam suas vidas" seria o objetivo

125. *Idem*, pp. 31-55.

através do qual se pretendia "mobilizar o conjunto da comunidade e também a escola", no esforço para inverter o sinal na sociedade brasileira, mudando-a de sua atual matriz autoritária e elitista para uma nova forma democrática e participativa". Sugeria às escolas trazer "artistas", "criadores populares", "artesãos", para as salas de aula, pretendendo com isso revalorizar o "fazer dos trabalhadores", tão importante no refazer da sociedade "com base na igualdade e justiça para todos e na eliminação do elitismo". Esta sugestão, entretanto, além de restringir a atuação da "comunidade", à concepção "microsocietária", "acrítica" e "aclassista", e de priorizar as "mudanças culturais" nos moldes descritos por Ammann, acaba reduzindo o trabalho e a arte a atividades artesanais e locais.

As Propostas 4 e 5 enfatizavam a participação da "comunidade" na resolução dos problemas da escola e a "interação com o poder local" para "implantar planos conjuntos Estado-Prefeitura. Apesar de a Proposta 4 considerar que esta interação seria realizada com base em uma "autonomia conquistada e assumida e não passivamente recebida", esta deveria se pautar pelas diretrizes definidas. Em que pese a responsabilidade atribuída ao poder público de "garantir educação formal da melhor qualidade possível ao maior número possível de indivíduos, porque a "escola pública é dever do Estado e direito do cidadão" (Proposta 5), objetivo que pode ser considerado "democrático"¹²⁶, o tipo de participação

126. Democrático no sentido liberal de proporcionar "igualdade de oportunidades".

atribuída à "comunidade" ficava bem longe de corresponder às concepções de "democracia participativa", do próprio Montoro. Além disso considerava que os "princípios político-administrativos de descentralização e participação" seriam os meios compatíveis para uma "efetiva redução das desigualdades no sistema de ensino", desconsiderando, desta forma os condicionantes econômicos e sociais que estão na base dessas desigualdades. Desta forma, embora seus objetivos possam ser considerados "democráticos", vê-se que esta Proposta aproxima-se da concepção de participação da comunidade nos projetos do governo, desenvolvida após 1964, e que segundo Ammann, "legitimavam sem questionamento a política definida pelo governo, através da prática da 'participação ou cooptação'"¹²⁷.

A redução da participação da "comunidade" na "unidade escolar", para fiscalizar e solucionar problemas, caberia perguntar, tal como fez Safira Ammann: por que se pede somente às camadas menos favorecidas, que participem da construção de infra-estruturas, através das técnicas de ajuda-mútua? Ou então, por que os "intelectuais" da educação continuam defendendo e apregoando a participação da "comunidade" nas decisões educacionais, se não conseguem, ou não querem, primeiro, definir quem e quais interesses, necessidades e demandas estão presentes em cada "comunidade" para depois criar formas e canais efetivos de participação que

127. Cf. Ammann, (1980), p. 162.

explicitem quem, em quê, e em que grau se dará a participação?

As políticas governamentais definem sempre (embora não de forma clara) todas essas questões. Então, porque "fazer de conta" que a educação tem autonomia para resolver seus problemas independentemente de outros setores administrativos e de questões político-partidárias? No período de 1960 a março de 64, a participação dos intelectuais no MEB, como mostrou Safira Ammann, foi se ampliando até os sindicatos, através das lutas para transformar as estruturas de dominação capitalista, embora se tivesse partido de referenciais humanistas e harmonizadores. Parece, pois, terem sido menos tais concepções iniciais que impediram o avanço do movimento, do que o regime imposto ao país em 64.

Mais do que as incoerências teóricas nas concepções de Estado, sociedade e educação presentes nas cinco Propostas aqui analisadas, e destas em relação à sua implantação, foram principalmente as questões partidárias que direcionaram as mudanças nas propostas educacionais. Estas consubstanciaram-se na transformação da participação em dever, mais do que em direito.

As propostas 3, 4 e 5 procuraram se pautar por concepções reformadoras, que pudessem ser incorporadas pelo PMDB, dentro dos parâmetros de "oposição consentida" pelo governo federal, isto é, sem questionar as causas das desigualdades sociais, da elitização do ensino, da centralização, do autoritarismo. Todavia, certas mudanças conceituais

não podem ser somente atribuídas às implicações políticas com o governo federal. Elas se relacionam também a questões internas ao PMDB. Por exemplo, a exclusão da possibilidade de se eleger os diretores de escola, de se aumentar a autonomia das unidades escolares e de se criar de Conselhos Municipais de Educação (ausente na Proposta 5). Isto revela a presença de diferentes concepções de participação não só entre os educadores mas internas ao partido, que impediriam durante o primeiro ano de governo a efetivação de uma prática administrativa, participativa que seria interrompida, mais por disputas e divisões dentro do PMDB, do que pelas concepções "humanistas" e "cristãs" do secretário Paulo de Tarso, e do governador Montoro.

Capítulo IV - Debates que antecederam a posse do Prof. Paulo de Tarso Santos na Secretaria de Educação

Os meses seguintes à eleição de Franco Montoro, até sua posse, foram de intensa movimentação política e grandes esperanças. Sua eleição, bem como de mais nove candidatos do PMDB e um do PDT, foi considerada como uma vitória da oposição, que desde 1974 vinha se fortalecendo contra o regime autoritário imposto em 1964¹. A população, nas palavras do Prof. João Palma, queria mudanças políticas que tivessem como consequência mudanças na forma de gerir o Estado, ou seja, a coisa pública. E, na educação, a democratização era entendida tanto do ponto de vista da gestão da escola, com maior participação dos elementos que a compõe, quanto como necessidade de ampliação do número de vagas, democratização do acesso e melhoria de condições que permitissem a permanência do aluno na escola². Além disso, de acordo com o Prof. Palma havia uma esperança de que o novo governo combatesse a corrupção, existente inclusive no legislativo. Esta promessa teria sido, em sua opinião, um dado fundamental que levara a população a votar no PMDB³.

Os grupos de trabalho do partido, apelidados pela imprensa de "Sorbonne", intensificavam suas atividades, ela-

1. A contextualização desse período foi feita no primeiro capítulo.
2. As considerações do Prof. João Cardoso Palma Filho, citadas daqui por diante sem nota de rodapé, referem-se à entrevista realizada em 18/07/1990.
3. O Prof. Palma considera que o PMDB "apostou muito alto, prometeu muito, jogou muito com esta questão, sem ter muito claro as complicações que existem na administração pública, na gestão da máquina administrativa", e que isso é que teria gerado, mais tarde, o desencanto.

borando projetos, planejando a ocupação dos cargos, preparando-se para ser governo. O grupo de educação, coordenado pela Prof^a. Guiomar Namó de Mello⁴, vinha a público apresentar sua proposta para a Educação Básica⁵. Tal proposta, segundo sua coordenadora, deveria ser rediscutida para então ser assumida como programa de governo.

Aquele foi um momento em que a educação voltou a ser discutida, não só pelos professores mas também pela sociedade. Além da Prof^a. Guiomar, o Prof. Wagner Rossi, então deputado estadual eleito, também se pronunciava sobre as diretrizes gerais do Governo Montoro para a Educação. Nestas discussões, era mantido o compromisso de assegurar a participação dos professores e de suas entidades nas decisões educacionais⁶.

As entidades do magistério, por sua vez, declaravam-se em "compasso de espera" frente às novas propostas educacionais, visto admitirem "saber muito pouco sobre elas" e desejarem mais informações, defendendo uma maior participação de seus associados nas discussões preparatórias do programa de governo⁷. Artur Alves de Freitas, diretor da

4. A Prof^a. Guiomar Namó de Mello, segundo seu depoimento em entrevista realizada em 22/10/82, foi convidada para coordenar o grupo de educadores pelos principais estrategistas da campanha. As considerações por ela tecidas nesta entrevista serão daqui por diante citadas sem nota de rodapé.
5. As linhas gerais da proposta para a Educação Básica que compreendia os 1^o e 2^o graus de ensino foram publicadas na imprensa. Cf., por exemplo, o Jornal Folha de S. Paulo, de 21 de novembro de 1982, onde a Prof^a. Guiomar Namó de Mello expõe as diretrizes educacionais elaboradas pelo grupo de educação. Esta proposta foi analisada no capítulo anterior: "A Política Educacional do Estado de São Paulo" (Proposta 5).
6. Cf., por exemplo, o Jornal Folha de S. Paulo em artigos e entrevistas publicados nos dias 4/10/82 (entrevista com Montoro); 21/11/82 (entrevista com Guiomar Namó de Mello); 5/12/82 (entrevista com deputado estadual Wagner Rossi), onde a participação das entidades era sempre assegurada.
7. Cf. "Entidades do Magistério aguardam para ver", Jornal Folha de S. Paulo de 5/12/82, onde quatro entidades se manifestaram: Associação dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo

UDEMO, por exemplo, preocupava-se com a possibilidade de que a equipe de Montoro se trancasse em um gabinete e escolhesse apenas "tecnocratas para a área, pessoas sem vivência do dia-a-dia nas escolas", que, segundo sua opinião só vinham criando, nos últimos tempos, problemas graves para a rede de ensino⁸. Ele queria que os assessores se preocupassem em "viabilizar a escola e não em sofisticar a estrutura da Secretaria de Educação"⁹. Gumercindo Milhômem Neto, presidente da APEOESP, deixava claro que "um dos pontos iniciais em qualquer proposta de descentralização e participação "é o reconhecimento do caráter deliberativo dos Conselhos de Escola, previsto no Estatuto do Magistério", garantindo que esses conselhos não conflitariam com os "conselhos comunitários ou regionais" que estavam sendo propostos¹⁰.

As reivindicações salariais como, por exemplo, reajustes semestrais, reposição dos salários nos valores aquisitivos de 1979, reestruturação da tabela de vencimentos e redefinição da carga horária, eram comuns às entidades do magistério. O Prof. Solon Borges dos Reis do CPP considerava que só seria possível vencer o "ceticismo dos professores" com a "recuperação dos salários, suspensão das punições

(APEOESP), Centro do Professorado Paulista (CPP), União dos Diretores de Escola do Magistério Oficial (UDEMO) e Associação Paulista de Supervisores de Ensino (APASE).

8. Idem, ibidem.

9. Idem, ibidem.

10. Idem, ibidem. A organização da "comunidade" em "conselhos populares", dos quais participariam "representantes de sindicatos, associações, professores, pais etc.", foi proposta pelo Prof. Wagner Rossi (cf. Jornal Folha de S. Paulo, 5/12/82). Tais conselhos, todavia não constavam da Proposta 5, coordenada pela Prof^a. Guiomar Namo de Mello, como se viu no capítulo anterior, e tampouco de suas declarações quando de sua apresentação na matéria do Jornal Folha de S. Paulo, citada.

aplicadas aos docentes" que haviam feito greve naquele ano, e "promoção do diálogo"¹¹.

O "ceticismo dos professores", aliás, havia sido apontado na Proposta Montoro e referendado pelo grupo coordenado pela Prof.^a Guiomar¹². Fora inclusive objeto de um documento complementar, desta Comissão de Educação¹³, que apontava as razões econômico-sociais, político-sociais e pedagógicas de tal "ceticismo". Considerava este documento, que a "política educacional" vinha sendo definida nos "gabinetes da tecnobucracia, onde os educadores que vivem o cotidiano da educação do povo, não têm acesso"; que "as razões econômico-sociais sempre enfatizadas pelas entidades de classe e outros analistas incluem, entre outros pontos, a degradação salarial e a perda do prestígio social da categoria"; que "sem os mínimos requisitos técnico-pedagógicos, muitos professores se encontram hoje desprovidos de instrumental necessário ao desempenho de seu mister", havendo um "vazio pedagógico e de conteúdos (...) sobretudo aquele referente à qualidade de educação oferecida às camadas populares da população"¹⁴.

Entretanto, se havia concordância quanto à marginalização dos professores das decisões educacionais, quanto à degradação de seus salários e de condições de trabalho, bem como quanto a deteriorização do ensino, tal concordância

11. *Idem, ibidem.*

12. *Cf. Propostas 4 e 5 analisadas no capítulo anterior.*

13. PNBB. Comissão de Educação - Prioridades - Documento Complementar: Melhoria das condições de trabalho do professor. Mimeo, s/d.

14. *Idem, ibidem.* Deste documento constam propostas para vencer o "ceticismo generalizado", que em linhas gerais seguem as diretrizes da Proposta 5.

desaparecia quando se discutiam os meios propostos por Montoro para reverter tal situação. Os próprios coordenadores das Comissões de Educação admitem hoje, que a participação e a descentralização, eram questões em que além de não se ter concordância entre os próprios educadores, não eram bem definidas, vindo a ficar mais claras, só posteriormente.

A democratização da escola segundo a Prof^{ma}. Guiomar era uma questão de consenso, tanto internamente quanto em termos de acesso e permanência dos alunos. Também era consensual a questão da qualidade de ensino tendo em vista sua deterioração. Já, a questão da função da escola, da apropriação do conhecimento, enfim, as questões mais filosóficas, conforme seu depoimento, dividiam muito. Haveria, entretanto, uma concordância de que antes de mais nada seria preciso chegar ao poder, tomar medidas de democratização etc., para depois se discutir questões maiores como as relacionadas à função da escola e aos conteúdos. Não mais se restringiriam tais discussões a pequenos grupos do MEC, mas se ampliariam em uma discussão maior. Destaca ainda a Prof^{ma}. Guiomar que "saindo do regime militar", a democratização e a participação eram "experiências novas que estavam sendo vividas".

A Prof^{ma}. Guiomar Namo de Mello lembra, ainda, que à época não existia um conceito preciso de participação, que cada um o entendia de forma particular, considerando que só aos poucos, durante o governo, é que foi se delineando uma idéia comum. Através dos estudos e debates realizados é que

se foi percebendo melhor as implicações da descentralização¹⁵. Mas, durante a campanha eleitoral de Montoro, e mesmo nesse período que antecedeu o governo, conforme seu depoimento, havia uma preocupação de sua parte em conciliar a contribuição de todos os que se opunham ao governo militar, que na área de educação vinham já há tempo se organizando. Por isso ela própria encaminhara as questões "não fundamentais no processo de mobilização da campanha" de forma a não destacá-las, embora tenham aparecido em vários momentos, principalmente nas discussões com o Partido dos Trabalhadores¹⁶. Segundo sua opinião, na condução do processo político, não seria possível deixar que as divergências atrapalhassem a mobilização da campanha, embora isso tenha sido muito difícil principalmente no que dizia respeito à função da escola¹⁷.

Pela imprensa, após as eleições, a Prof.^a Guiomar, como coordenadora do grupo de Educação Básica da chamada "Sorbonne", apresentava suas propostas, entre as quais constavam: formação de "miniconselhos regionais, com a participação popular, para discutir as prioridades regionais"; "revisão da composição do Conselho Estadual de Educação, de modo a torná-lo representativo dos setores comprometidos com

15. A Prof.^a Guiomar Namo de Mello cita entre os trabalhos elaborados sobre a descentralização os da Prof.^a Lisete Arelaro e Prof.^a Elba Sá Barreto: veja-se Arelaro (1981) e Arelaro e Barreto (1986).
16. A Prof.^a Guiomar N. Mello refere-se aqui às questões relacionadas a seus estudos, principalmente, quanto à "competência técnica", que podem se encontrados in Nello (1981).
17. A Prof.^a Guiomar relata ter convidado alguns professores da Faculdade de Educação da USP, que trouxeram contribuições ao grupo de educação. Entre eles o Prof. Dr. Celso de Rui Beisiegel, Prof. Dr. José Mário Pires Azanha, Prof. Dr. José Carlos de Araújo Melchior e o Prof. Dr. João Cardoso Palma Filho, da CENP, que vieram somar aos militantes que já estavam trabalhando (do PNUB, do INED e do PCB). Seu objetivo era ganhar a adesão desses professores, considerados "de peso" na educação.

o ensino público"; e "a descentralização dos órgãos da Secretaria da Educação". Esta descentralização não seria uma meta a ser atingida ao final do governo, mas um "meio para atingir a meta maior que é justamente valorizar o ensino público e democratizá-lo". Nas palavras da Prof.^a Guiomar, "garantir a educação formal da melhor qualidade possível ao maior número possível de indivíduos, porque a escola pública é dever do Estado e direito do cidadão"¹⁸. Dentro da proposta de descentralização, os órgãos da Secretaria de Educação - CENP, DRHU e CONESP - passariam a funcionar "junto às delegacias de ensino, possivelmente vinculados a elas", sendo que na Capital, ficaria "apenas o necessário para manter o apoio logístico e técnico". Desta forma, na CONESP se garantiria menores custos de construção e uma "fiscalização por parte dos conselhos comunitários". Estes, que segundo as declarações feitas, certamente não teriam essa denominação, seriam formados por "representantes das delegacias de ensino, das prefeituras, das associações civis da região, dos pais de alunos e do órgão representativo dos professores". A eles caberia "traçar as prioridades da região no setor educacional, bem como ficar atentos às condições e qualidade de ensino, sem deixar de cobrar eventuais deficiências e participar da busca de soluções"¹⁹.

Também pela imprensa, o Prof. Wagner Rossi, como deputado estadual eleito, e coordenador dos grupos de estudo

18. Cf. Jornal Folha de S. Paulo, 21/11/82. Essa meta, bem como as diretrizes gerais da proposta apresentada, foram analisadas no capítulo anterior.

19. Idem. O direito/dever de participar e de buscar soluções para os problemas, presente nesta proposta, foi abordado no capítulo anterior.

que "ajudaram a formular a Proposta Montoro para a educação básica"²⁰, afirmava que "o propósito dos educadores integrantes da equipe" era "enfocar os temas à luz da democratização"²¹.

O projeto de descentralização, segundo o Prof. Wagner Rossi, abrangeria "além da delegação de mais poder às comunidades e aos municípios (sem municipalizar o ensino); democratização interna dos órgãos da Secretaria de Educação (...); a simplificação do processo educacional e utilização de recursos menos sofisticados, sempre com a ajuda da comunidade, organizada em conselhos populares". A escola, afirmava, é o "centro da comunidade" e "necessita para viver e se desenvolver, da participação ativa e direta de todos os que estão nela envolvidos: diretores, professores, funcionários, alunos e pais". Mas essa descentralização "não significa deixar todos os gastos e tarefas com os municípios" e sim "respeito à comunidade que tem conhecimento preciso de suas necessidades"²².

No entanto, o Prof. Wagner Rossi, considera, atualmente, que a participação, "naquele sentido puro, idealista, com que nós a concebíamos, era também, um pouco, um exercício de idealização do nosso povo": se fazia um "discurso sobre participação" com um "povo ideal", "todos seriam politizados", "todos estariam plenamente conscientes daquilo

20. Cf. Jornal Folha de S. Paulo, 5/12/82, onde o Prof. Wagner Rossi também é apresentado como coordenador do grupo de educação, tendo se afastado "apenas para cuidar da campanha eleitoral".

21. *Idem*, *ibidem*.

22. *Idem*, *ibidem*. As propostas de participação da "comunidade" na educação foram analisadas no capítulo anterior.

que precisavam para melhorar sua vida" e estariam "prontos a agir nesse sentido". Isto, em sua opinião, "não passa de uma racionalização, porque no concreto o povo não é assim, ele não tem consciência muito clara das coisas que precisa e, é claro, isso é um fenômeno natural de despolitização; mas, é claro também, que o processo de participação vai fazer com que duplamente ele tome consciência melhor do que ele precisa e dos meios para realizá-los"²³.

Descentralização, participação e geração de empregos, eram "palavras de ordem" segundo o Prof. Cleiton de Oliveira, sobre as quais "não havia grande discussão de seu sentido mas sim em como viabilizá-las na prática". Havia, segundo seu relato, uma certa confusão entre participação e descentralização", entendendo-se mesmo que a "descentralização seria possível a partir dessa participação"²⁴.

A proposta de descentralização, era considerada pelas entidades do magistério, à época, como uma velha aspiração, contraposta à burocratização de suas funções administrativas (diretores de escola e supervisores de ensino), em detrimento das questões pedagógicas. Os diretores de escola reclamavam de terem sido transformados em "office-boys", com a "função de preencher papéis e levá-los da escola para a Delegacia de Ensino. Todos, enfim, queriam "participar das

23. Depoimento obtido em entrevista com o Prof. Wagner Rossi realizada em 24/10/90. As considerações do Prof. Rossi, citadas daqui por diante sem nota de rodapé, referem-se a essa entrevista. Caso contrário isso será observado.

24. Considerações do Prof. Cleiton de Oliveira, colhidas em entrevista, realizada em 24/7/89. As demais considerações do Prof. Cleiton serão citadas daqui por diante sem nota de rodapé.

decisões" e "conseqüentemente", defendiam a descentralização²⁵.

No Conselho Estadual de Educação, também havia opiniões diversas, embora houvesse concordância em relação à proposta de descentralização. O Prof. Joaquim Pedro Vilaça de Souza Campos, por exemplo, era totalmente favorável à "descentralização administrativa e pedagógica", ressaltando inclusive "a importância das chamadas 'bases' - professores, supervisores etc" - pois considerava necessário que se entendesse "de uma vez por todas que as bases têm experiência e por isso precisam ser ouvidas"²⁶. Já o conselheiro Bahij Amin Aur, considerava difícil a descentralização dos órgãos da Secretaria de Educação devido à existência de uma "cultura organizacional", e isto, segundo sua opinião exigiria "uma nova política administrativa", implicando em planejamento, estratégia de implantação e reestruturação dos órgãos da Secretaria"²⁷. O conselheiro Gérson Munhoz, via, por outro lado, a necessidade de "objetividade e pragmatismo", isto é, que se deixasse de lado a poesia e se fizessem os planos de acordo com a disponibilidade de verbas. Para ele a descentralização se faria em duas etapas, sendo que a primeira seria a regionalização e depois a municipalização²⁸.

Entre os professores chamados a participar da Comissão de Educação pela Prof.^a Guiomar N. Mello, havia também opiniões diferentes. Relata o Prof. Jose Mário Pires

25. Cf. Jornal Folha de S. Paulo, 5/12/82.

26. *Idea*, *ibidem*.

27. *Idea*, *ibidem*.

28. *Idea*, *ibidem*.

Azanha, ter apresentado um esboço do que ficou conhecido, posteriormente, por "Documento 01" que não foi aceito pela Prof.^a Guiomar, como ponto de partida para se iniciar as discussões com os professores. Uma das principais questões polêmicas contidas nesse Documento, era a autonomia da escola, entendida pelo Prof. Azanha, não como a "simples conquista da autonomia administrativa e didática fixada num regimento próprio", mas uma autonomia "impregnada de um ideal pedagógico que constituía a base de uma tarefa educativa, cuja excelência há de ser medida pela sua capacidade de instalar uma autêntica convivência democrática, e, por isso mesmo, de formar homens críticos, livres e criativos até mesmo a partir de condições sociais, políticas e econômicas adversas"²⁹. Conforme sua opinião, "a tarefa educativa tem como pressuposto ético a autonomia de quem educa"³⁰.

Segundo a Prof.^a Guiomar N. de Mello, naquela época, na área da educação, os professores eram extremamente ciosos de que o Estado teria que dar todas as normas, elaborar as propostas. A referência ao Estado significava administração centralizada, e nunca a unidade escolar com autonomia própria, como se pensa hoje³¹.

29. O chamado Documento 1 (Documento Preliminar 01/83-SE) elaborado pelo Prof. José Mario Pires Azanha, quando chefiava o gabinete do Prof. Paulo de Tarso Santos, foi discutido pelos professores em suas unidades escolares e suas conclusões encaminhadas à Secretaria de Educação. Este Documento será tratado adiante.

30. Cf. Documento Preliminar n.º 1 in Azanha (1987), p. 130.

31. Idem, ibidem.

32. Na opinião da Prof.^a Guiomar mesmo que isso seja conseguido só daqui há muitos anos, cada unidade escolar deveria ser uma unidade orçamentária e pedagógica própria, como são as escolas técnicas federais, ou como são em outros países, ou pelos menos ser distritos educacionais pequenos e autônomos do ponto de vista orçamentário e quase autônomos do ponto de vista pedagógico, exceto frente às leis nacionais.

Enfim, as discussões feitas pelos professores, entidades do magistério e políticos procuravam, naquele momento, redefinir o papel da educação na democratização em curso³³. Na passagem da possibilidade para o fato de ser governo, entretanto, viria à tona o difícil relacionamento entre "intelectuais", "políticos" e "intelectuais políticos" que se acirraria posteriormente.

Segundo o Prof. Wagner Rossi, por exemplo, os educadores vindos da "militância acadêmica", não possuíam "densidade política própria", sendo que alguns deles, buscariam uma "legitimidade política", através da representação parlamentar³⁴. Em sua opinião, o preparo técnico, as questões de consideração técnica, na formação de um governo concreto, ficam muito mais num nível de acessoria, sendo que no âmbito da "autoridade de linha" quem "ganha mais fácil é a força política, é a legitimidade política, a legitimidade das urnas"³⁵.

Nesse clima de discussões, a nomeação do Secretário de Educação era definida nos bastidores, mas não só. Na Proposta elaborada pela Comissão de Educação, coordenada pela Prof.^a Guiomar Namo de Mello, a escolha do Secretário era considerada como um dos critérios, uma das condições básicas para desencadear um "amplo processo de mudança" que

33. O Prof. Wagner Rossi considera ter havido muito mais discussão antes do que após a instalação do governo.

34. O Prof. Rossi relata também que ele próprio nem pensava em se candidatar até 1982, sendo que sua candidatura teria sido circunstancial, como representante de sua região que é a de Ribeirão Preto.

35. Além dele mesmo, o Prof. Rossi cita entre os professores que buscaram se eleger, o Prof. José Serra, que era o coordenador geral dos grupos de trabalho e foi Secretário do Planejamento no Governo Montoro, e, posteriormente, a Prof.^a Guiomar Namo de Mello, coordenadora da Comissão de Educação do FNDE e Secretária de Educação do Município de São Paulo, na gestão Mário Covas.

conduzisse à "democratização e à recuperação da dignidade da escola pública". Tal critério atribuía ao escolhido a adoção da valorização e do compromisso com o ensino público"³⁶ (grifos meus).

Esse critério, se por um lado permitia aos professores que faziam parte desta Comissão, esperar a indicação da Prof.^a Guiomar N. de Mello³⁷, por outro lado não excluía outros nomes, que não faziam parte deste grupo. O Prof. Wagner Rossi, por exemplo, sugeria, pela imprensa, os Profs. Paulo Freire e Paulo de Tarso Santos, considerados por ele, entre outros educadores, "de grande valor e comprometidos com o projeto transformador"³⁸. O Prof. Rossi, afirmava ter certeza de que Franco Montoro escolheria para a Secretaria de Educação, "nomes realmente comprometidos com o ensino público", acrescentando que "nós estaremos na Assembléia Legislativa apoiando suas iniciativas". Ressaltava, porém, que a prerrogativa da escolha era exclusiva do futuro governador³⁹.

As entidades do magistério, por seu lado, afirmavam que "ao escolher o Secretário de Educação e respectiva assessoria, o governador Franco Montoro daria "um passo decisivo na aceitação de sua proposta pelas entidades e categorias do magistério. Segundo a diretoria da UDEMO, seria

36. Cf. - "A Política Educacional do Estado de São Paulo" (Proposta 5), analisada no capítulo anterior.

37. A Prof.^a Guiomar relata ter vivido na época um momento de apreensão, por aspirar o cargo de Secretária da Educação, sabendo da complexidade da Secretaria e de seus problemas.

38. Cf. Jornal Folha de S. Paulo, 5/12/82.

39. *Ibidem*, grifos meus.

necessária "uma limpeza total na estrutura da Secretaria de Educação"⁴⁰.

Lembra o Prof. João Palma, que o PMDB, "se preparara muito tempo para ser governo", e que desde 1980 tinha a certeza de que ganharia a eleição em São Paulo, com ou sem Montoro. Então, segundo seu relato, o PMDB se preparou, formando vários grupos que tinham propostas muito concretas de mudanças. Na hora de montar o governo, porém, os Secretários que iriam dirigir os setores não teriam saído desses grupos. Em suas palavras, Montoro fez a "composição tradicional política", pondo o Paulo de Tarso, "que era amigo dele há tempo (foi aluno dele!), mas que não estava absolutamente trabalhando a questão educacional antes". Ele estava no grupo da Cultura, cuja Secretaria se acreditava que ele viria ocupar. Ainda, conforme seu relato, dava-se como certo que a Secretaria de Educação seria da Prof^a. Guiomar, que não tinha pretensão de ser candidata a nada, e que queria ser Secretária de Educação.

A Prof^a. Guiomar N. de Mello considera que o Prof. Paulo de Tarso tinha um outro universo, uma outra escala de preocupações, diferente das que tinha seu grupo que vinha da rede pública de ensino e veria a situação real dos professores. Estes teriam perdido o interesse, o ânimo frente a situação salarial e esperavam ter um tipo de negociação mais direta com o governo. Tudo isso, em sua opinião, era muito difícil de ser transmitido para o Prof. Paulo de Tarso. O

⁴⁰. *Idea, ibidem, grifos meus.*

critério de amizade usado por Montoro, em sua indicação para a Secretaria, é estranho à Prof^a. Guiomar, pois ela considera que se alguém é amigo de alguém, este tem que conhecê-lo bem e fazer-lhe uma demanda à qual tenha condição de responder. Afora seu pequeno grupo, a Prof^a. Guiomar avalia que ninguém conhecia efetivamente a rede pública de ensino. Os que já estavam na máquina e que a conheciam, se calavam, esperando para ver quando o novo Secretário iria cair.

Quanto à sua própria indicação, a Prof^a. Guiomar, apesar de seu receio frente à complexidade da máquina administrativa, esperava ser indicada, considerando-se atingida pelas disputas políticas havidas naquela época. Conforme seu depoimento, houve um "jogo armado" pela imprensa e pressões junto à Montoro, que inviabilizaram seu nome. Teriam usado (ela não diz quem) suas ligações anteriores com o PCB, atribuindo-lhe a "pecha" de comunista, para convencer Montoro de que ela não seria o nome mais indicado⁴¹.

A não adequação da indicação do Prof. Paulo de Tarso, para a Secretaria de Educação, porém, não era compartilhada por outros professores. O Prof. Wagner Rossi, por exemplo, lembra que ele, além de coordenar o grupo da Cultura, era o coordenador de toda área social da "Sorbonne": "uma figura pública, que tinha tido um passado político, respeitado na corrente democrática, progressista", que tinha uma "densidade política" que nenhum dos educadores da época possuía".

41. Curiosamente, porém, a Prof^a. Guiomar foi indicada logo depois para a Secretaria de Educação do Município de São Paulo.

O Prof. Moacir Gadotti, relata também, que o Prof. Paulo de Tarso havia participado do I Seminário de Educação Brasileira, em 1978, tendo sido o último ministro de Educação antes da "ditadura", "símbolo de resistência na época", "símbolo do movimento Paulo Freire, do movimento de base". Em 1978, os professores acreditavam que ele iria ter um papel muito importante na área de educação⁴².

Por seu lado, o Prof. Paulo de Tarso diz que a proposta de "educação democrática", começou a ser discutida em 1980, em sua casa. Esta proposta "nasceu como anseio dos educadores deste Estado que desejavam criar mecanismos de participação na definição da política educacional, e defendiam a idéia de que ela deveria ser encampada pelo novo governo democrático de São Paulo"⁴³. Depois, como já se disse, o Prof. Paulo de Tarso, foi para o grupo da cultura.

No período que antecedeu a posse, quando Montoro estava organizando seu secretariado, o Prof. Paulo de Tarso, conforme seu próprio relato, foi várias vezes mencionado como eventual Secretário da Cultura. Ele mesmo se imaginava convidado pelo governador, mais como Secretário de Cultura do que como Secretário da Educação. Ele acredita, inclusive, que a entrevista do Prof. Wagner Rossi, mencionando seu nome, e o de Paulo Freire, como possíveis ocupantes da Se-

42. O Prof. Paulo de Tarso participou do I Seminário de Educação Brasileira, em Campinas - SP, entre 20 e 22 de novembro de 1978, na mesa redonda sobre o tema Pedagogia do Oprimido e Educação do Colonizador. Cf. Santos (1979), pp. 24-36.

43. O Prof. Paulo de Tarso Santos concedeu ao Prof. Moacir Gadotti, extensa entrevista, vinte dias depois de sua saída da Secretaria de Educação. A transcrição desta entrevista, da qual passarei a me utilizar, foi gentilmente a mim cedida pelo Prof. Gadotti. A partir daqui as considerações do Prof. Paulo de Tarso constantes nessa entrevista serão citadas sem nota de rodapé.

cretaria, "teve um certo peso" em sua ida para a Educação. Ele relata que em um determinado momento, um dos elementos da intimidade do governador o consultou sobre a possibilidade de ocupar a Secretaria de Educação. Ele teria, então, pedido um dia para pensar, concluindo depois que embora a Secretaria de Educação fosse tão complexa, e que fosse tão difícil ser Secretário de Educação, para ele seria a oportunidade de dar continuidade a um trabalho inconcluso, iniciado no Ministério de Educação". O desejo de dar continuidade ao trabalho iniciado lá, e de ver com mais clareza as coisas que lá entreviu é que o fizeram aceitar a Secretaria de Educação". Teria então, a oportunidade de "dar consequência à auto-crítica" feita em Campinas, de que o "Ministério trabalhava de cima para baixo, através de pacotes de sugestões idealistas, para uma base meio perplexa". Naquele momento ele acreditava que esta "base" deveria ser mais ouvida⁴⁴.

Analisando, posteriormente, aquele momento e as circunstâncias em que se deram sua nomeação, o Prof. Paulo de Tarso, fez um retrospecto de sua atuação no PMDB. Ao voltar do exílio, havia se dedicado ao exercício da advocacia. Quando teve condições de se filiar a um partido político, após a lei de anistia, filiou-se ao PMDB, porque este era o "partido da oposição brasileira", o PT não havia sido organizado ainda e o PMDB era uma espécie de "federação das oposições". Mas, de acordo com sua "auto-crítica", sua militân-

44. O Prof. Paulo de Tarso refere-se aqui à sua participação no já citado I Seminário de Educação Brasileira, realizado em Campinas em 1978.

cia teria sido insuficiente por ter ajudado a campanha de Montoro, "mais a nível de staff intelectual". Isso fez com que conhecesse pouco os quadros do PMDB, o que, teria dificultado sua tarefa de organizar sua equipe para a Secretaria de Educação.

Todavia, o Prof. Paulo de Tarso considera que sua indicação não pode ser atribuída somente ao critério de currículo (por sua história vinculada à educação, por ter sido Ministro da Educação, por seu trabalho nas Nações Unidas, em educação), mas pelo critério de amizade com o governador, por ser uma "pessoa de confiança" do governador do Estado, que havia com ele participado muito de perto, não só na formação de alguns aspectos de seu programa de governo, como já antes, historicamente havia sido dele companheiro militante do partido democrata cristão".

Os relatos acima mostram que se havia concordância quanto ao critério de amizade pessoal utilizado pelo governador Montoro, na nomeação do Prof. Paulo de Tarso para a Secretaria de Educação, sua participação, junto aos professores, no início das Comissões de Educação, era ignorada por alguns. A Prof^a. Guiomar Namó de Mello, relata não ter conhecimento da organização do primeiro grupo de educadores que se reunia sob a coordenação do Prof. Gadotti e depois do Prof. Rossi. De acordo com seu depoimento, quando chegou a São Paulo, vindo do exterior, teria sido convidada para coordenar o grupo de educação da "Sorbonne". Ipsa facto, ela não conheceria as propostas educacionais elaboradas ante-

riormente. Todavia afirma ter sido clara com a pessoa que a convidou para a coordenação geral do trabalho, dizendo que a condição para tal seria a de que a coordenação fosse de alguém do PMDB, embora o grupo pudesse ser suprapartidário. Para exemplificar sua exigência, ela cita o Prof. Gadotti que tinha outro candidato a governador, de outro partido. Deveria ele, então, fazer suas as propostas, junto com seu candidato e seu partido". Em sua opinião, pessoas que "são muito orgânicas de outros partidos teriam que estar nesses outros partidos". Esse critério porém seria diferente com o PCB, pois ele "existia dentro do PMDB". O PT se formou como partido com candidato próprio sendo o momento de os petistas se reunirem e elaborarem suas próprias propostas. Se era para continuar todo mundo junto para quê formar outro partido? Tanto um quanto o outro teriam que ganhar uma identidade própria para que isso pudesse ocorrer democraticamente.

As questões partidárias, segundo a Prof^a. Guiomar, vieram à tona com bastante força, logo após as eleições. O Prof. Wagner Rossi, recém eleito deputado estadual e o Prof. Gadotti, teriam se articulado para conquistar um espaço maior, por acharem que, com ela na Secretaria poderia haver menos espaço do que com o Paulo de Tarso, ou eventualmente com o próprio Wagner Rossi".

Consumada a indicação do Prof. Paulo de Tarso, tais questões se acirrariam na composição de sua assessoria. O candidato a vice-governador do Estado pelo PDT, João Gualberto, por exemplo, fora indicado para o cargo de dire-

tor do Departamento de Recursos Humanos (DRHU), e aceitou após ter sido o convite submetido às diretorias executivas do PDT e do PMDB⁴⁵. Já a indicação da Prof^a. Cecília Guaraná, para a Coordenadoria de Ensino da Região Metropolitana da Grande São Paulo (COGESP), gerou resistências em setores do PMDB, que a apontavam como "simpatizante do PT"⁴⁶.

Confirmando as dificuldades de formação de sua equipe, o Prof. Paulo de Tarso avalia que seu conhecimento dos quadros do PMDB era insuficiente. Teria procurado então, superar essa dificuldade através de uma assessoria de pessoas de sua confiança que também eram militantes do PMDB, mas achava que isso "nunca é o mesmo do que a própria pessoa que escolhe ter uma experiência pessoal com o escolhido". Ele não tinha propriamente um grupo no PMDB, e essa teria sido sua primeira "debilidade partidária" como Secretário, pois fora para a Secretaria, sem uma "turma política" do PMDB, que pudesse junto com ele esclarecer a proposta que se estava procurando implementar. Em virtude dessa "deficiência", a Secretaria de Educação teria ficado algumas vezes indefesa, pois nos momentos de crise ou de ataque parlamentar, por exemplo, haviam "deputados amigos da Secretaria", mas não "um grupo político que assumisse a Secretaria como tarefa política própria".

As questões partidárias e as divergências existentes entre os educadores apontadas acima, se acentuariam quando a proposta de participação dos professores na educa-

45. Cf. Jornal Folha de S. Paulo, 01/03/83.

46. *Idez, ibidem.*

ção começou a ser implantada. O encaminhamento dado pela Secretaria de Educação à discussão dos grandes temas educacionais, principalmente através do Documento 01 e dos Foruns de Educação, viria a se confrontar não só com as diferentes concepções políticas dentro e fora do PMDB, mas, também, com disputas de cargos e poder, como se verá a seguir.

As discussões e divergências de opiniões sobre a participação (dos professores e da "comunidade"), a descentralização, a escolha do Secretário de Educação, as demandas políticas clientelistas e fisiológicas, a autonomia da escola e as reivindicações salariais, haviam gerado um clima de expectativa entre os professores, como de resto na sociedade, quanto às mudanças anunciadas pelo novo governo. Em meio a tudo isso toma posse o Secretário Paulo de Tarso Santos.

1. Concepções políticas do Prof. Paulo de Tarso

Ao assumir a Secretaria de Educação, o Prof. Paulo de Tarso trazia já elaboradas as diretrizes gerais da política educacional que desejava implantar. Estas diretrizes baseavam-se, como vem sendo exaustivamente enfatizado, na democratização do ensino, através da participação e da descentralização. Para ele, esses objetivos foram sendo definidos ao longo de sua história como educador e melhor explicitados nos encontros de educação, principalmente, a partir do

I Seminário de Educação Brasileira em 1978, e, posteriormente, em 1980, na primeira Comissão de Educação⁴⁷. Estas diretrizes, como já se viu, também foram propostas para toda a administração do Governo Montoro e, na área de educação foram cunhadas numa frase do Prof. Casemiro dos Reis Filho: "inverter o sinal"⁴⁸.

Para entender os acontecimentos ocorridos durante sua permanência na Secretaria de Educação, que culminaram em sua saída, o Prof. Paulo de Tarso relembra a época de 1963, quando estava no Ministério da Educação, no período em que o Prof. Paulo Freire começou o movimento de cultura popular com seu método de alfabetização. Naquela época, sua atuação no Ministério de Educação, onde estava também o Prof. Lauro de Oliveira Lima, teria suscitado uma reação, inclusive da grande imprensa, que os apresentava como "subversivos", tentando realizar uma política anárquica, caótica, como autores de uma estratégia de destruição do sistema educacional.

Desde àquela época, relata o Prof. Paulo de Tarso, eles já teriam claro que "a educação não é a alavanca das transformações sociais" mas acreditavam que "sem um esforço na área educacional, uma estratégia global de transformação ficaria prejudicada". Um dos pontos para essa transformação - a revolução violenta - era sempre levantado nos debates

47. As propostas da primeira Comissão de Educação foram analisadas no cap. III.

48. O professor Casemiro dos Reis Filho, fazia parte da primeira Comissão de Educação, de caráter supra-partidário, no sub-grupo do "Ensino Universitário". Segundo depoimento do Prof. Gadotti, o Prof. Casemiro é um grande educador, e se ele não tivesse ficado impossibilitado de continuar participando, devido a problemas de saúde, provavelmente teria sido o Secretário da Educação do Governo Montoro. Considera, ainda que o Prof. Casemiro teria tido apoio das instituições, das Universidades, apoio popular, para fazer mais do que fizeram os três Secretários da Educação do Governo Montoro.

políticos, fazendo com que as pessoas tivessem que tomar posição frente a ela. Naquela altura, ele diz, "eu era um homem não só de formação cristã, que ainda sou, mas era também um militante do partido democrático cristão". Em algumas reuniões "eu tive debates com os comunistas, por exemplo, que me levantavam o seguinte problema: o senhor é contra a revolução violenta?" Essa, para ele era "aparentemente uma colocação sem resposta". Entretanto, ele teria tido uma resposta quando o Prof. Paulo Freire começou o movimento de cultura popular. Entusiasmado, dizia a seus interlocutores: "nós estamos com uma alternativa formulada: vamos alfabetizar, a curto prazo, em dois ou três meses, dois milhões de brasileiros, e esses dois milhões de brasileiros vão poder votar e votando dois milhões de brasileiros hoje analfabetos, serão dois milhões de oprimidos (para usar a expressão que o Paulo Freire usa com freqüência) que vão desequilibrar a correlação de forças que existe nesse momento, ou melhor, fazer com que a balança possa pender para o lado dos oprimidos". Ela, que "naquele instante pendia claramente para o lado dos grupos dominantes"⁴⁹.

Todavia, pondera ainda o Prof. Paulo de Tarso, "isso de apresentar a alfabetização como uma forma de revolução pacífica foi mais um recurso de discussão, de polêmica, que propriamente uma convicção teórica; eu já tinha naquela altura informações suficientes para saber o que hoje

49. A alfabetização continuou sendo uma das preocupações do Prof. Paulo de Tarso na Secretaria da Educação em São Paulo. Pretendia, através do Fórum de Educação (provavelmente ao final de 84) discutir este tema, inclusive para auxiliar o Ciclo Básico recém implantado. Esperava que se criasse nas escolas e nas universidades, áreas de especialização de alfabetizadores.

sei com maior fundamentação - que a transformação social é um fenômeno global". E, como tal, existe, "a predominância das infra-estruturas (bens de produção, por exemplo) e da economia internacional que determinam o subdesenvolvimento, onde a educação não ocupa papel protagônico, mas tem um papel a cumprir".

Foi com essas idéias que o Prof. Paulo de Tarso assumira a tarefa de "tentar a modificação da escola pública em São Paulo, na linha daquilo que Tomas Vascone, sociólogo da educação argentina, chama de racionalidade substantiva da educação frente à sociedade". A racionalidade formal seria apenas uma postura semelhante à da escola nova, isto é, uma maior racionalidade dos professores em suas relações com os alunos, com os pais, a chamada comunidade escolar; mas, a racionalidade substantiva, já seria a escola mudando sua perspectiva na sociedade global. Ela, "que costuma funcionar como agência de conformismo, muda sua postura para passar a funcionar como uma agência de formação de agentes de transformação social; esta é a mudança substantiva".

As concepções do Prof. Paulo de Tarso sobre a transformação social e a educação, haviam sido sistematizadas em sua palestra no I Seminário de Educação Brasileira, em 1978. Aí encontram-se seus fundamentos teóricos, baseados numa filosofia humanista que norteiam uma visão de homem, de educação e de sociedade. Em um dos pontos aí arrolados explicita: "a partir de uma concepção do homem como ser racional e livre, que converte as coisas em valores, pelo exercí-

cio da própria criatividade, que é inconcluso e que só se realiza na convivência inter-humana, passam a ser postulados alguns valores que, ou são específicos da nova sociedade, a construir, ou ganham nela uma fase nova: visão crítica da realidade, confiança na capacidade de criação da pessoa, cooperação, solidariedade, generosidade, espírito de superação, disciplina social, capacidade de sacrifício, dedicação ao trabalho, atuação organizada, aceitação do risco e da insegurança que costumam acompanhar o processo de transformação, atitude racional diante do consumo, eficiência, racionalidade na atribuição de papéis e benefícios, respeito à pluralidade, promoção do bem comum, promoção da autonomia e do desenvolvimento internacional, solidário"⁵⁶.

As demandas educacionais, segundo o Prof. Paulo de Tarso, mudam substancialmente conforme o modelo de desenvolvimento adotado. Três são os modelos por ele utilizados como categoria de análise: a) "modernização tecnológica sem transformação social planejada", tendo como paradigma educacional o texto do Decreto-lei 477, de 26/2/1969; b) "modernização tecnológica com transformações sociais não estruturais" que repercutem na educação em termos de democratização do ensino" e de aumento das matrículas disponíveis, sem pôr em questão os fins do sistema educacional; c) "transformações estruturais com modernização tecnológica", relacionado ao "processo de intercomunicação cultural", que é o "esforço no sentido de uma nova ação cultural (...) na linha

56. Santos, (1979), p. 27.

de procura de uma síntese teórico-prática que deve ao mesmo tempo ser conhecimento e ação transformadora da realidade"⁵¹.

Os princípios da "pedagogia do oprimido", expressão do Prof. Paulo Freire, foram utilizados pelo Prof. Paulo de Tarso, para fundamentar suas reflexões no campo mais específico da educação. A perspectiva "humanista realista" atribuída por ele ao Prof. Paulo Freire, "não ignora o conflito próprio de uma sociedade de classe, e, embora partindo da realidade dos oprimidos e de sua contradição com os opressores, procura superar essa contradição pela 'humanização de todos'" ; "a superação da contradição em que se acham os oprimidos deve significar o 'surgimento do homem novo - não mais opressor, não mais oprimido, mas homem libertando-se' ". "Ninguém liberta ninguém, ninguém se liberta sozinho: os homens se libertam em comunhão"⁵².

Referindo-se à situação do Ministério da Educação em 1964, considera o Prof. Paulo de Tarso que foram cometidos alguns erros: "a) nós verbalizávamos mais do que fazíamos as reformas; b) a reforma educacional estava pensada de cima para baixo, com a reta intenção de servir às bases, mas sem consultá-las, de maneira organizada. O Ministério pensava seu modelo e procurava implementá-lo, através de uma estrutura funcional verticalizada; c) não havia preocupação eficaz com a ampliação das bases sociais de apoio à re-

51. *Idea*, pp. 29-30.

52. *Idea*, pp. 30-31.

forma"⁵³. Além de recomendar aos que se preocupam em reformular as relações da educação com a sociedade brasileira para que não cometessem esses erros, explicita o que pensava naquele momento (1978): "Hoje, com a experiência que pude acumular, penso que a reforma educacional, para converter-se em realidade, deve ser discutida e organizada nas bases, especialmente nas universidades, nos partidos políticos, nas associações de professores, nas associações de pais, de sindicatos, nas igrejas e nos centros acadêmicos. E, se possível, que o MEC não atrapalhe, limitando-se a colocar seus recursos e seu poder de coordenação a serviço dessas organizações de base"⁵⁴.

Essa auto-crítica, e o desejo de dar continuidade ao trabalho iniciado no Ministério de Educação foram os motivos, que o levaram a aceitar o convite do Governador Franco Montoro para a Secretaria de Educação⁵⁵. Em sua posse, segundo o Prof. Gadotti, estavam presentes mais de dois mil educadores em um salão que jamais tinha sido aberto ao público e aos professores, "indicando que o magistério teria voz e vez. No dia de sua posse "renascia uma esperança na escola pública de São Paulo". Sentia-se um clima novo. Era o início de uma proposta, de um "governo democrático", depois de tantos anos de autoritarismo na educação. Espe-

53. *Ibid.*, pp. 24-25.

54. *Ibid.*, p. 25.

55. Como se vê, as concepções do Prof. Paulo de Tarso, estavam próximas das propostas elaboradas pela primeira Comissão de Educação coordenada pelo Prof. Noacir Gadotti, no que tange ao papel da escola na transformação social, e, em certa medida da segunda Comissão de Educação, coordenada pelo Prof. Wagner Rossi, nos fundamentos humanistas-cristãos. Cf. capítulo III.

rava-se uma mudança profunda... Começa aí, nesse dia 17, a passagem da proposta à ação".

Capítulo V - A Participação na Gestão do Prof. Paulo de Tarso

O principal rumo da política educacional que o Prof. Paulo de Tarso pretendia implantar, era a democratização da escola e sua autonomia. "Nós", ele relata, "ajudados pelo José Mário Pires Azanha, insistimos em dizer que educação democrática não é aquela que apenas oferece vaga a todos; esse é apenas um dos aspectos de democratização, mas não a esgota; escola democrática é aquela que oferece a melhor escola possível a todos, sem discriminar contra os grupos mais carentes da população". A melhor qualidade de ensino teria que abranger todas as escolas, para não se criar dois tipos de escola pública (caso das experiências-piloto, por exemplo). Esses dois tipos de escola, já existiriam, pois haviam escolas de alto nível e escolas de periferia carentes de tudo. Portanto, democratizar a escola pública importaria em integrar essas duas escolas de modo a oferecer o melhor nível possível de qualidade de ensino a todos os postulantes a ingresso na escola pública.

A questão da qualidade de ensino e da seletividade para o Prof. Paulo de Tarso, relacionavam-se diretamente ao orçamento. Quando se fala de política educacional, dos princípios gerais dessa política, ele diz, não seria possível formular nada que possa ser chamado de uma proposta democrática para a educação. Se a prioridade para o setor educacio-

"tornar públicas as ações praticadas na Secretaria", teriam ajudado "a compor uma imagem de uma Secretaria democrática".

Tendo em vista a "transparência" e a publicidade dos atos governamentais, o governador Montoro havia publicado um Decreto (20.866), chamado posteriormente de "A Devassa", com o objetivo de descobrir as irregularidades existentes nas Secretarias. Durante sessenta dias cada uma delas deveria fazer um levantamento e um relatório dessas irregularidades, pois o que se pretendia era provar a falta de probidade e honestidade do Governo Maluf.

Na Secretaria de Educação, as irregularidades encontradas foram encaminhadas ao governador, mas não foram apuradas o que teria frustrado a população, na opinião do Prof. João Palma. Conforme seu depoimento, esta esperava que o Governador Montoro abrisse uma série de processos administrativos para apurar as responsabilidades do governo anterior. Como isso não foi feito, o que teria acontecido foi que, inversamente ao pretendido, se passou um atestado de probidade ao Maluf¹.

Ao lado da preocupação em mudar a "imagem" da Secretaria e do Secretário, que foi uma constante em sua gestão, o Prof. Paulo de Tarso procurou tomar medidas democratizantes e participativas desde o início. As repercussões e discussões geradas em torno de tais medidas é que serão abordadas a seguir.

1. Em sua campanha ao governo do Estado, em 1990, o candidato Paulo Maluf, usaria este fato como argumento a favor de sua "honestidade".

nal não tiver conseqüências concretas nos orçamentos respectivos, ela não passa de discurso.

Esses objetivos e concepções expressos pelo Prof. Paulo de Tarso, eram consensuais nas propostas educacionais aqui analisadas e constituíam-se em mínimo necessário à democratização pretendida. No entanto, conforme seu depoimento, o que "parecia ser tão simples no plano teórico, no plano da implementação concreta, no plano da prática, revelou-se terrivelmente difícil, por causa dos hábitos já sedimentados, das reações de alguns privilegiados, da incompreensão de uma boa parte da grande imprensa e por causa de dificuldades quanto ao magistério". Entre as dificuldades encontradas ele cita a questão salarial e a capacitação do professor.

O Prof. Paulo de Tarso considera ainda, que a Secretaria de Educação possuía a "marca do regime autoritário". Havia um certo "sigilo", ou pelo menos uma "certa preocupação com a publicidade dos atos que se praticavam lá dentro". Desde o início ele achou que "era preciso divulgar ao máximo o que se fazia para que pudessem surgir críticas, manifestações de apoio e com isso a política fosse sendo implementada com a participação do maior número". A "transparência" que havia mencionado em seu discurso de posse, teria se tornado muito importante, e feito com que a própria imprensa se acostumasse com a Secretaria de Educação, na qual "nenhuma pergunta ficaria sem resposta". Este hábito de

Uma das primeiras providências tomadas pelo Prof. Paulo de Tarso teria sido uma "medida simbólica", de abrir a entrada da Secretaria de Educação, tirando os dois balcões que somente permitiam a passagem de uma pessoa por vez e também acabando com a exigência de apresentação da carteira de identidade e crachás. Os professores não seriam recebidos na Secretaria como "visitantes" mas, como "donos da casa".

O lançamento do jornal "Educação Democrática" encontra-se também entre as primeiras medidas tomadas, tendo saído durante 12 dos 14 meses de gestão do Prof. Paulo de Tarso. Ele relata que "o jornal começou a funcionar como ponte entre várias escolas, procurando comunicar as experiências pedagógicas realizadas e procurando publicar documentos que pudessem ser discutidos na base". Em sua opinião, este teria sido um dos mecanismos mais importantes de democratização e participação popular da experiência realizada durante os 14 meses de sua gestão na Secretaria".

Ainda, como parte das medidas iniciais, foi mudado o nome do prédio da Secretaria de Educação, de Palácio para "Casa Caetano de Campos", tendo sido preciso um decreto do governador para isso! Foi também substituído o BCAAP (Grupo de Controle de Atividades Administrativas e Pedagógicas)² que, segundo o Prof. Paulo de Tarso, era tido pelos professores como um organismo repressivo. Em seu lugar foi consti-

2. O Decreto 7.510 de 29/01/1976, publicado em 30/01/1976, reorganizando a Secretaria de Educação do Estado de São Paulo instituiu o BCAAP com, entre outras, as seguintes funções: "realizar verificações sistemáticas ou eventuais nas unidades administrativas da Secretaria, bem como informar sobre desvios na execução dos Planos e suas causas;" "averiguar o desempenho das Associações de Pais e Mestres nas diferentes áreas de atuação". Cf. São Paulo, Governo de Estado. Reorganização da Secretaria de Educação do Estado de São Paulo. São Paulo, Ática, 1976, p. 42.

tuído um grupo para orientação dos professores que procuravam a Secretaria. Foram, ainda, extintos os NATS (Núcleos de Apoio Técnico da Delegacia de Ensino) que, conforme seu relato, era clientilístico-político-partidário, não exercendo suas funções.

Após essas medidas iniciais começaram as propostas que possibilitariam maior participação dos professores: a discussão do documento 01/83-SE (abril de 1983) e o Forum de Educação do Estado de São Paulo (12/07/1983); a "elaboração de estudos técnicos por uma comissão mista composta por representantes das entidades de classe e da Secretaria de Educação, para dimensionar o achatamento salarial em termos reais sofrido pelo magistério nos últimos 20 anos", a constituição de uma comissão com representantes de entidades de classe e da Secretaria de Educação, para reformulação da Lei Complementar nº. 201/78 (Estatuto do Magistério). Ao mesmo tempo, o Prof. Paulo de Tarso teria uma "ativa participação na criação e implementação do Conselho de Secretários de Educação do Brasil (CONSEB), publicamente aceito pelo ministério da Educação e Cultura (MEC), como interlocutor qualificado na definição conjunta da política nacional de Educação básica e áreas correlatas"³.

A idéia de se criar um Forum nacional de Secretários de Educação, conforme relato do Prof. Paulo de Tarso, partiu da ANDES (Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior), em uma reunião preliminar realizada no Rio de Ja-

3. Cf. São Paulo. Governo de Estado. Principais medidas e realizações da Secretaria de Educação nos primeiros 6 meses de Governo. Secretaria de Educação, Gabinete do Secretário, 29/09/83, p. 3.

neiro, em que compareceram os Secretários de Educação do Rio de Janeiro, o Prof. Darcy Ribeiro; do município do Rio de Janeiro, a Prof^a. Iara Vargas; de Minas Gerais; Prof. Otávio Elíseo; e de São Paulo, o Prof. Paulo de Tarso Santos. Posteriormente, foram realizadas várias reuniões, sendo que o presidente deste Forum era o Secretário da cidade em que este se realizava. Comentou ainda o Prof. Paulo de Tarso, que "o curioso é que todos os secretários falavam a mesma linguagem em defesa da educação e o Forum passou a servir de interlocutor do MEC que passou a expor seus projetos de política educacional ao Forum, pedindo a este que os debatesse ao invés de comunicar suas decisões acabadas". Em sua opinião, o Forum de Secretários teria superado divergências partidárias para que a educação prevalecesse⁴.

Entre as medidas tomadas cabe ainda citar a implantação do Ciclo Básico. Não se pode propriamente considerar esta medida como participativa no sentido de ter sido discutida anteriormente. Mas, no entender do Prof. Paulo de Tarso, ela teria tido uma intenção democratizante, pois foi tomada em resposta às discussões feitas pelos professores sobre o Documento 01. Aí constavam os altos índices de evasão e repetência encontrados no sistema escolar: 43% na passagem da 1^a. a 2^a. série e 44% da 5^a. para a 6^a. série, que justificavam sua implantação⁵.

4. A concepção de educação acima das divergências partidárias foi sempre defendida pelo Prof. Paulo de Tarso. A tentativa de implementar tal concepção na Secretaria de Educação, porém, traria conseqüências que serão abordadas mais adiante.

5. Dados obtidos em São Paulo. Governo de Estado. Relatório das Atividades de 1983 e Programação para 1984 da Secretaria de Estado de Educação. Gabinete do Secretário, enviado ao governador André Franco Montoro em 26/01/84, mimeo. Neste relatório consta, entre outras medidas, a elaboração de estudos para

As medidas acima citadas geraram divergências de opiniões e confrontos, devidos às disputas de poder dentro da Secretaria de Educação e no PMDB. As diferentes concepções político-administrativas no encaminhamento das discussões e a implantação dessas medidas fariam emergir contradições entre o discurso e a prática dos políticos, das entidades do magistério, dos professores e da máquina administrativa. Nos órgãos centrais da Secretaria de Educação (CENP, DRHU, ATPCE, CONESP), na chefia e gabinete do Prof. Paulo de Tarso, nas Divisões Regionais e Delegacias de Ensino, enfim, nas escolas, acirrando os confrontos entre os que pensavam a educação, os que a executavam, os que a administravam e os que nem a pensavam e nem a executavam, mas queriam usá-la como moeda de troca, em benefício próprio. As repercussões e conseqüências dessas medidas devidas às disputas de poder e às diferenças existentes entre as concepções político-administrativas no encaminhamento das discussões e de sua implantação serão tratadas a seguir.

1. O Ciclo Básico

A idéia do Ciclo Básico, unindo a primeira e a segunda série, em uma única "unidade pedagógica", pretendia, segundo o Prof. Paulo de Tarso, responder aos altos índices de evasão e repetência. Ele considera injusta a crítica de reformular todo o 1º grau, agrupando-o em "ciclos pedagogicamente homogêneos" e a criação do Ciclo Básico de Alfabetização, incorporando as 1ª e 2ª séries a partir de 1984.

que o Ciclo Básico fosse um projeto de "cima para baixo", como outras iniciativas, das gestões anteriores. Os problemas de evasão e repetência que foram levantados através das discussões do Documento 1, elaborado pelo Prof. José Mário Pires Azanha, então seu chefe de gabinete, teriam sido debatidos pelos professores, e estes sugerido o Ciclo Básico. Assim, o grupo técnico-pedagógico da Secretaria teria implantado um projeto que procurou formalizar as discussões ocorridas na base.

O decreto nº 21.833 de 28/12/83 que instituiu o Ciclo Básico no ensino de 1º Grau das Escolas Estaduais, visava "assegurar ao aluno o tempo necessário para superar as etapas de alfabetização, segundo seu ritmo de aprendizagem e suas características sócio-culturais. Esta medida pretendia proporcionar condições que favorecessem o desenvolvimento das habilidades cognitivas e de expressão do aluno previstas nas demais áreas do Currículo"⁶.

Para o Prof. Paulo de Tarso o projeto de educação democrática que se queria implantar não poderia permitir a saída do sistema escolar de tão elevado número de alunos, que, também, por morarem em favelas, em barracos, aí não permaneciam, ficando na rua, transformando-se em "trombadinha" potencial. Além disso, não se trataria de promoção automática, mas "fundamentalmente de mudança do dimensionamento da unidade pedagógica", que seria de dois anos integrados, onde o professor teria melhores condições de atender

6. Cf. Leis e Decretos do Governo Montoro in São Paulo. Governo de Estado. A Batalha pela Criança no Governo Montoro. Coordenadoria de Imprensa do Governo do Estado de São Paulo, 1987, p. 188.

os alunos em suas peculiaridades. Estas condições, principalmente o aumento de duas horas no período, permitiria, segundo o Prof. Paulo de Tarso, maior observação do aluno pelo professor, que identificaria suas dificuldades, no trabalho de acompanhamento, mudando-se, também, a avaliação. Esta seria contínua, ao longo do ano todo, sendo que os problemas detectados seriam trabalhados pela equipe docente, não em termos burocráticos mas em termos de "praxis pedagógica". Esclarece o Prof. Gadotti, que o Ciclo Básico pretendia não só ser um projeto da Secretaria mas que, aos poucos, ele deveria criar um novo espírito dentro da escola que alterasse a avaliação burocrática, prejudicial ao aluno por humilhá-lo, colocando-o nas tais listas de recuperação.

Além das duas horas suplementares para recuperação dos alunos, destacam-se, ainda, algumas outras medidas que foram tomadas na implantação do Ciclo Básico: merenda suplementar aos alunos que permanecem mais tempo na Escola; distribuição de material escolar às crianças durante o processo de alfabetização; treinamento de professores e supervisores através do Projeto Ipê, da Rádio e Televisão Cultura; remuneração das horas adicionais dos alfabetizadores, inclusive duas horas semanais para sessões de avaliação⁸.

7. A utilização destas horas foi feita de diferentes formas pelas escolas, que mudaram inclusive, segundo o Secretário, sua nomenclatura para "hora de estimulação", por exemplo, ao invés de "aulas de recuperação", numa escola do Parque Independência. Outro exemplo de implantação do Ciclo Básico pode ser encontrado em São Paulo. Governo de Estado. A Batalha pela Criança no Governo Montoro. Coordenadoria de Imprensa do Governo do Estado de São Paulo, 1987, p. 93.

8. Estas medidas encontram-se detalhadas em São Paulo. Governo de Estado. A Batalha pela Criança no Governo Montoro. Coordenadoria de Imprensa do Governo do Estado de São Paulo, 1987, pp. 94-95.

Os problemas da evasão e da repetência, segundo o Prof. Paulo de Tarso, teriam uma "dimensão social muito importante, relacionada à seletividade do ensino. A seletividade, ele afirma, "não existe por acaso, mas porque nós vivemos em uma sociedade de classe, uma sociedade em que as pessoas estão naturalmente diferenciadas pelo fato de terem nascido em determinadas classes sociais".

Este problema, continua, o Prof. Paulo de Tarso, é "extra-escolar e terá que ser enfrentado em outros níveis, mas a escola tem a sua perspectiva própria do problema: quando a escola pública trata diferentemente seus alunos está agravando a seletividade. Ocorreria o contrário se ela cuidasse de aumentar a permanência do aluno carente no 1º grau, e, portanto, de diminuir os índices de evasão e repetência no 1º ano do 1º grau. O mesmo se poderia dizer quando a escola "melhora a qualidade da merenda que oferece aos alunos, quando facilita a vida do aluno na escola tornando facultativo o uso do uniforme, ou proibindo a cobrança da taxa da APM (Associação de Pais e Mestres) como algo obrigatório".

Todas as medidas tomadas em conjunto, na implantação do Ciclo Básico, visavam diminuir a seletividade do ensino, isto é, tirar a criança da rua e propiciar-lhe condições de permanência na escola. O Prof. Gadotti considera que a "seletividade educacional decorre da seletividade social" sendo que o Ciclo Básico seria uma alternativa do que

9. Considerações do Prof. Moacir Gadotti em entrevista com o Prof. Paulo de Tarso, citada na nota 43 do cap. IV.

é factível fazer dentro da escola, não se devendo esperar que seja uma panacéia, ou que vá resolver a questão social. A escola, deveria contribuir para com a sociedade que é onde ela deve buscar legitimidade. Em sua opinião, a contribuição que ela, nesse momento, poderia dar é de "segurar a criança na escola como um mecanismo de libertação de um processo de vida que pode levar ao crime".

O Ciclo Básico, conforme a opinião do Prof. João Palma, foi a primeira proposta concreta de mudança, feita, porém, de forma totalmente inábil: "o magistério foi pego de surpresa... era 15 de outubro, e os professores estavam esperando que Montoro anunciasse um aumento salarial, consistente, significativo, que reparasse, pelo menos, aquelas perdas do final do Governo Maluf... foi um protesto geral, porque o magistério decepcionado esperando que iria receber uma melhoria, percebeu que estava recebendo mais serviço" ... Mas a maior confusão, segundo seu depoimento, foi porque um pouco antes, a Rede Globo fez um Seminário - S.P. Educação - e lá teria surgido uma proposta de Ciclo Básico. Ficou, então, parecendo para os professores que a Rede Globo estava por traz disso, e dando a direção!... Nos setores mais politizados, os militantes, liderados pela APEOESP, começaram a difundir entre os professores que essa era uma proposta da Rede Globo. Mas, afirma o Prof. Palma, que na realidade não tinha nada disso. Havia um grupo na Secretaria de Educação que estaria estudando isso antes, e por coincidência, o título desse estudo era Ciclo Básico.

A idéia do Ciclo Básico, segundo a Prof^ª. Guiomar N. de Mello vinha sendo trabalhada, por um grupo de professores, durante a campanha de Montoro. Ela relata que este grupo (do qual fazia parte) não sabia muito bem em que termos fazer essa proposta, mas a idéia não era de promoção automática. Seria alguma outra, mas durante a campanha não teriam havido condições de discussão em detalhe. Mas, a tese de promoção automática, já tentada em 1967, seria a que, em sua opinião, havia prevalecido¹⁰.

Na opinião do Prof. Cleiton de Oliveira, a não aceitação do Ciclo Básico pelos professores, quando foi anunciada no Forum de Educação, se deve à relação feita com a experiência da década de 1960, de agrupar os 1^o e 2^o anos e os 3^o e 4^o anos. Conforme seu depoimento, quando a proposta do Ciclo Básico foi colocada, ela foi vaiada, porque os professores tinham na memória aquela experiência anterior que não havia sido bem sucedida.

Toda a resistência ao Ciclo Básico, segundo o Prof. Palma, seria a promoção automática da 1^ª para a 2^ª série, porque os professores teriam sido convencidos, durante anos, de que 50% de seus alunos têm que ficar retidos, para demonstrar que o processo de ensino está bom, que é de qualidade. Isto, em sua opinião é o processo seletivo, pois o Estado brasileiro, se mostrou incapaz de dar escola a todos. Esse mesmo "Estado que na década de 1970, durante o re-

10. Considerações da Prof^ª. Guiomar Namo de Mello, em entrevista citada, em que relata ter feito na Secretaria Municipal de Educação uma discussão com os professores onde implantou uma outra experiência de 1^ª e 2^ª série.

gime militar, fizera a proposta de 8 anos de escolarização para todos"! Concluiu o Prof. Palma que hoje, na democracia, essa proposta não se sustenta, pela falência do Estado não só na educação mas também em outras áreas. Em sua opinião, não é o modelo de 8 anos que não funciona, mas a economia brasileira que não sustenta o modelo de escola pública de boa qualidade para todos¹¹.

As considerações tecidas e as críticas feitas ao Ciclo Básico arroladas acima, indicam alguns obstáculos à consecução de seus objetivos. Entre eles pode-se citar as práticas tradicionais de ensino/aprendizagem e avaliação, no que diz respeito à implantação de "unidades pedagógicas" de dois anos; a burocratização do sistema escolar, geradora de resistência à mudança; a não superação da "seletividade social", decorrente do modelo econômico implantado no país, que mantém as causas estruturais da evasão e repetência; a não priorização da educação pelos governos, mesmo dentro desse modelo econômico.

Entretanto, embora os idealizadores do Ciclo Básico conhecessem as limitações sociais e econômicas da medida tomada, elas não aparecem na avaliação feita ao final do Governo Montoro. Seus objetivos parecem ter sido alcançados totalmente, e sem dificuldade alguma. Esta avaliação parte da constatação dos maus resultados obtidos pela criança pobre, que por não conseguir acompanhar o ritmo de

11. Considerações do Prof. João Palma, que relata ainda, haver na época do Governo Montoro, um grupo de professores que defendia a não reprovação de 1^ª a 8^ª série, a exemplo do que acontece em outros países. Com a falência do Estado, ele acredita que se retornará a 4 ou 6 anos de escolaridade, sendo que, segundo sua opinião, tem até educador "progressista" propondo isso.

uma criança de classe média, seria "castigada" e obrigada a repetir o ano. Sente-se por causa disso, desmotivada e acaba por abandonar o sistema escolar". Essa falha, segundo a avaliação feita seria corrigida pelo Ciclo Básico, ao dar à escola a "responsabilidade de assumir o eventual insucesso dos alunos, deixando para trás a atitude de culpar a má qualidade das crianças". Nesse sentido, o Ciclo Básico teria uma "compostura democrática e racional"¹².

Esta avaliação governamental do Ciclo Básico, publicada ao final do Governo Montoro, não traduz a problemática econômica e social que estava presente nas preocupações de seus idealizadores e não divulga as reais condições do ensino no Estado de São Paulo. Apresenta os problemas como se fossem restritos ao processo de ensino/aprendizagem, enquanto permanecem intocadas suas causas mais profundas. Este tipo de avaliação se repete nas demais publicações governamentais do Governo Montoro e continuam sendo usadas como bandeiras eleitorais, como soluções que teriam sido plenamente realizadas.

2. O Documento 01/83 - SE

As primeiras discussões feitas pelos professores e entidades do magistério, promovidas pela Secretaria de Educação na gestão do Prof. Paulo de Tarso, foram orientadas pelo Documento 01/83-SE, elaborado por José Mário Pires

12. Cf. São Paulo. Governo de Estado. A Batalha pela Criança no Governo Montoro. Coordenadoria de Imprensa do Governo do Estado de São Paulo, 1987, p. 93.

Azanha. Este professor foi convidado para a chefia de gabinete de onde deveria coordenar os diversos órgãos e projetos da Secretaria, pois na avaliação do Secretário eles não tinham uma atuação conjunta, ocorrendo mesmo, em alguns casos duplicação de áreas de competência¹³. Por outro lado, ao abrir o debate com os professores, dava-se início à efetivação dos propósitos de participação.

A democratização no campo de ensino considerava o Prof. Azanha, "já não diz respeito à abertura de oportunidades educacionais para todos", o que já é consensual até nos meios mais retrógrados, mas a questão agora, seria de como "complementar a democratização das oportunidades pela democratização da própria escola, instituindo um padrão de ensino que dê substância aos anseios de participação do magistério nas decisões educacionais; anseios tão duramente abafados nos últimos anos"¹⁴. Para ele, providências deveriam ser tomadas para garantir essa participação, e com relação à escola deveriam conduzir "à criação de condições para que ela se transformasse numa instituição autônoma e democratizada"¹⁵. De acordo com o Prof. Azanha, este teria sido o sentido e o propósito com que a Secretaria de Educação imprimiu e distribuiu cerca de 200.000 exemplares do Documento Preliminar para Reorientação das Atividades da Secretaria

13. A "dupla orientação" dos órgãos centrais da Secretaria de Educação - DRHU e CENP, não significando "divergências ideológicas" mas "miódas disputas de poder", foi apontada pela primeira Comissão de Educação em sua Proposta 2. Segundo esta, tais divergências acentuavam na rede escolar uma "falsa dicotomia no trabalho escolar, uma vez que competia ao DRHU, exclusivamente os treinamentos na área administrativa, e à CENP os referentes à área pedagógica. Cf. Cap. III.

14. Cf. Azanha (1987), p. 137.

15. *Ibidem*, onde o Prof. Azanha define sua concepção de autonomia da escola, que será tratada adiante.

(Documento 01/83-SE), que trata "das relações entre autonomia e melhoria do ensino, como condição aquela e consequência esta de um esforço participativo"¹⁶.

O Documento-01, pretendia que todos os integrantes do magistério, examinassem e discutissem a situação educacional para que as idéias afloradas se transformassem em projetos específicos. O "diálogo", considerado há tempo esquecido, seria reativado como "a única fonte legítima para gerar mudanças na situação educacional paulista". Contudo, "a convocação ao diálogo", não significaria exonerar a Administração "da responsabilidade de indicar prioridades e de sugerir direções". Tratar-se-ia apenas de um "balizamento da discussão com o objetivo de impedir que o esforço de participação se espraie infecundamente numa multiplicidade caótica de direções"¹⁷.

O Documento-01, constatava a "quase completa ausência de uma Política Educacional"¹⁸. Uma "avalanche de legislação e de providências administrativas", segundo o Documento, vinha sufocando a "desejável iniciativa criadora das escolas" e favorecendo "o embuste educacional". Os "planos de educação", ingrediente usual desse embuste, "sem idéias norteadoras sobre os rumos da educação - nada mais representam do que projeções numéricas ufanistas e irreais, quando não fraudulentas". Como resultado disso, duas características eram atribuídas ao sistema educacional brasileiro: a in-

16. *Idem*, *ibidem*.

17. *Idem*, ao qual se referem as citações sem nota de rodapé deste item.

18. Essa afirmação seria contestada pelo relatório da COOSP, como se verá adiante.

suficiência numérica de vagas (principalmente do 2º grau) e a deficiência qualitativa (marcando o 1º e 2º graus) (sic).

Em face dessa situação, de acordo com esse Documento, "o que se reclama, de um governo que pretende representar os interesses do povo, é a clara formulação de uma Política de Educação que ordene providências e racionalize os gastos educacionais a partir de rumos cuja fixação reflita a discussão ampla e a participação ativa, como convém ao regime democrático". Para desencadear essa discussão, o Governo explicitaria algumas idéias preliminares sobre a situação do ensino, não querendo dizer com isso que tivesse "idéias prontas e irreformáveis" mas, que, por outro lado, não teria também a "leviandade de abdicar de sua responsabilidade de indicar rumos e de apontar possíveis soluções".

Seis itens compunham o Documento-01, dentre os quais serão aqui destacados alguns pontos relevantes ao encaminhamento do debate. São eles: melhoria de ensino, plano de melhoria do ensino, a situação do magistério, o ensino de 1º grau, o ensino de 2º grau e a autonomia da escola. Esta última transformou-se em uma das mais polêmicas questões debatidas.

A necessidade de elaboração de um plano de melhoria de ensino, partia da constatação de que "o descaso pelo magistério e pela escola como instituição educativa" teria feito com que a democratização do acesso se transformasse, em poucos anos, numa fraude pedagógica". Por isso, seria

"inadmissível que a democratização do ensino se esgote no esforço do pleno atendimento". O Documento questionava que a melhoria do ensino pudesse ser alcançada "segundo a visão tecnocrática", apenas por uma intensificação do "aperfeiçoamento do pessoal docente por meio de cursos promovidos por órgãos regionais ou centrais, como usualmente é feito".

Três razões foram apresentadas pelo Documento-01, para justificar a restrição a estes cursos: a "ênfase exclusivamente metodológica à questão de melhoria do ensino"; o deslocamento do professor da escola - centro dos problemas profissionais que vive - para frequentar os cursos; e, principalmente, pelas dimensões em que o problema educacional foi agravado, tornando "a questão da melhoria do ensino não mais uma simples questão técnica mas, sobretudo, de alto interesse público"¹⁹ (sic). Segundo o Documento, pretender que a mera promoção de cursos de atualização metodológica fosse capaz de melhorar a qualidade de ensino, seria "insistir em resolver um problema escolar-social concreto, por meio de uma operação duplamente abstrata". "Nenhuma metodologia, abstratamente formulada e ensinada", "dará respostas aos problemas que o professor vive cotidianamente na sua escola, e nem adianta reunir algumas dezenas de professores de uma mesma disciplina como se eles fossem um grupo de pessoas que enfrenta os mesmos problemas" (sic). Cada escola, "tem características pedagógico-sociais irredutíveis quando se trata de buscar soluções para os problemas que vive". A "re-

19. Os cursos de atualização e aperfeiçoamento de professores, teriam grande apoio durante a gestão do Prof. Paulo Renato Costa Souza, na Secretaria de Educação, como se verá adiante.

alidade de cada escola - não buscada por meio de inúteis e pretensiosas tentativas de 'diagnosticar' - mas tal como é sentida e vivenciada por alunos, pais e professores, é o único ponto de partida para um real e adequado esforço de melhoria"²⁰.

Estas considerações do Documento-01 preparavam a definição de uma de suas polêmicas propostas: "No âmbito de cada escola - e com a colaboração de todos os recursos da comunidade" - seria preciso explicitar "os problemas que impedem a melhoria do ensino" e formular "as suas possíveis soluções". Cada escola deveria ter "o seu próprio plano de melhoria", que não seria mais do que "ter seu próprio esforço em corrigir as distorções e os desacertos técnicos, bem como em remover ou atenuar os impedimentos sócio-econômicos de origem extra-escolar que embaraçam uma ação educativa eficaz" (grifos meus). A ação dos órgãos centrais da Secretaria de Educação deveria ser definida "não em função de planos de melhoria gerais e abstratos a serem impostos a toda rede de escolas, mas dirigida exclusivamente à criação de condições de sustentação e apoio ao auto-esforço insubstituível de cada escola na busca da superação das suas deficiências" (grifos meus). De acordo com o Documento, se as escolas não fossem capazes de se organizar para perceber e superar suas próprias deficiências, também seria "ilusão imaginar que tal escola - incapaz de autoconsciência e de auto-esforço - venha a se beneficiar efetivamente pela impo-

20. Note-se a total congruência destas afirmações com as diretrizes gerais da Proposta Montoro.

sição de qualquer plano regional ou central de melhoria do ensino" (grifos meus).

A favor da autonomia da escola o Documento-01, citava ainda as Leis 4024/61 e 5692/71, que assim como inúmeros pareceres e resoluções dos Conselhos de Educação, vinham insistindo na autonomia da escola enquanto instituição educativa. A "tarefa educativa, considera este Documento, "tem como pressuposto ético a autonomia de quem educa" e, "sonhada esta condição a escola perde a sua autêntica feição educativa e transforma-se em instrumento de doutrinação". As escolas, "amordaçadas nos "provisórios" documentos únicos", foram "castradas na sua autêntica função educativa porque diretores e professores são simples funcionários burocráticos dos quais não se exige que eduquem, mas que cumpram ordens". Mas advertia: "não nos iludamos, porém, com a simples conquista da autonomia administrativa e didática fixada num regimento próprio. Este é apenas um momento de um projeto pedagógico mais amplo, que é a verdadeira razão de ser de uma escola democrática". A "autonomia do educador - por paradoxal que possa parecer - é, hoje, num momento histórico de busca democrática, um comprometimento total com o ideal democrático de educação" (sic).

Ainda de acordo com o Documento-01, "o fundamental é que a autonomia de nossas escolas públicas esteja impregnada de um ideal pedagógico que constitua a base de uma tarefa educativa, cuja excelência há de ser medida pela sua capacidade de instalar uma autêntica convivência democrática

e, por isso mesmo, de formar homens críticos, livres e criativos até mesmo a partir de condições sociais, políticas e econômicas adversas" (grifos meus).

Além destas, uma outra questão polêmica foi abordada pelo Documento-01: a "degradação social e profissional a que o magistério vem sendo submetido nos últimos anos". Nenhum governo, aí se afirma, "terá idoneidade" para convocar os professores à tarefa de melhorar o ensino, "se não der demonstração inequívoca de que assume o compromisso de restabelecer a dignidade do professor". Não se trata apenas de remuneração mais justa, embora esta fosse considerada indispensável, mas de extirpar radicalmente a interferência da política de clientela nas decisões relativas às condições de trabalho e de carreira do magistério" (grifos meus). Seria preciso que a progressão funcional no cargo ou função-atividade fosse "a justa retribuição do mérito e do esforço" e não da "bajulação e servilismo". Para impedir tal distorção do serviço público na área da educação, seria também necessário que as entidades representativas do magistério fossem "consideradas pela Administração como interlocutores idôneos e válidos no insubstituível diálogo que deve preceder as principais decisões da Secretaria de Educação" (grifos meus).

Ao abordar a questão da autonomia da escola, que se relaciona conflitualmente com a municipalização ou regionalização do ensino²¹, o Documento-01, tomava a iniciativa

21. As discussões sobre a municipalização do ensino serão tratadas no capítulo VI, item 1.

de iniciar a discussão entre os professores e entidades do magistério de um assunto polêmico, mas que ao menos nos meios acadêmicos, já tinha lugar. A "auto-gestão" da escola, já havia aparecido nas Propostas 1 e 2 da primeira Comissão de Educação, coordenada pelo Prof. Gadotti, que afirmava ser preciso "começar a confiar na capacidade da comunidade educativa se auto-governar"²². A autonomia da escola, aparecia, também, no documento elaborado pelo Prof. José Carlos Melchior, "Participação e Descentralização no Sistema Escolar do Estado de São Paulo". Através do Regimento Escolar, aí considerado como um instrumento fundamental do processo de descentralização, as unidades escolares poderiam assumir maiores graus de liberdade, de autonomia e de participação²³.

A apresentação e discussão do Documento-01, suscitou muitas controvérsias entre os professores, que o receberam com ressalvas. Além das questões propostas para sua discussão, os professores levantaram outros pontos, destacando-se entre eles, o momento em que o Documento foi apresentado, o descrédito entre os professores de que as discussões chegassem à cúpula da Secretaria de Educação, e questões relacionadas aos recursos destinados à educação, à política educacional implantada nos últimos anos, e à eleição dos diretores de escola.

A APEOESP, por exemplo, veio a público levantando alguns pontos para a análise do Documento-01. Apesar de con-

22. Cf. Proposta 1 e 2, cap. III, item 1.

23. Cf. Melchior (1982).

siderá-lo uma conquista diante de antiga reivindicação dos professores por espaço de discussão, considerava que o momento político para tanto não tinha sido oportuno. As avaliações bimestrais dos alunos e a "revolta" gerada pelas frustrações sofridas pelas "poucas perspectivas" oferecidas pelo governo, levantavam a dúvida sobre a possibilidade de o governo estar querendo "desviar a atenção" e "arregimentar os professores para novas esperanças"²⁴. Este questionamento aparece também no relatório da COGSP (Coordenadoria de Ensino da Região Metropolitana da Grande São Paulo) sobre o Documento-01, onde foram arroladas as dificuldades para sua discussão. Entre outras, destacam-se:

"a) a exigüidade do tempo para conhecimento do material (Documento nº 01/83-SE) e conseqüente discussão e levantamento dos problemas e propostas, tendo em vista a sua complexidade e abrangência;

"b) a época inoportuna, coincidindo: nas escolas, com o período de avaliação e encerramento do semestre letivo; nas DEs e DREs, com o período de elaboração de projetos e atividades relativas à elaboração do Orçamento-Programa, etc, e com o período de reivindicações salariais do funcionalismo;

"c) Além disso, como agente complicador, o próprio Documento que, se por um lado foi desencadeador do processo de discussão, por outro constitui-se num fator de dificulda-

24. As críticas feitas pela APEOESP, em seu jornal APEOESP em Notícias, foi veiculada até pela imprensa do interior. Por exemplo, em O Diário, de Piracicaba, em 27/08/1983.

des, pois ao ser recebido ocorreram manifestações as mais variadas:

- descrença quanto aos seus objetivos - um papel a mais?

- se despertou interesse e empenho, já que pela primeira vez as bases estavam sendo consultadas, também gerou indisfarçável desconfiança, pelo fato de o convite para o pronunciamento ter sido colocado exatamente num momento de impasse entre o funcionalismo e o governo pela questão salarial²⁵.

Também no relatório da CEI (Coordenadoria de Ensino do Interior) sobre os resultados das discussões do Documento 01, aparecem as preocupações dos professores:

- "A análise do Documento 01/83 proporcionou verdadeiros debates em torno de assuntos fundamentais em Educação - e, um número enorme de sugestões que, sabemos, não poderão todas, nem de imediato, ser postas em prática. Esperamos, porém, que o processo desencadeado não seja frustrador e que o estudo do Documento 01/83 não seja mais um dos inúmeros já elaborados para o magistério paulista, mas que realmente justifique em projetos que venham de encontro à desesperança e ao desalento do magistério" (DRE/Sorocaba).

- "O nível de credibilidade do magistério nas intenções dos órgãos centrais nunca esteve tão baixo. Duvida-se, inclusive, que os resultados do estudo sobre o Documento

25. São Paulo. Governo de Estado. Propostas, Conciliação e Análise sobre o Documento 01/83-SE: Momento Significativo na História da Educação em São Paulo. Secretaria do Estado da Educação. Coordenadoria do Ensino da Região Metropolitana da Grande São Paulo. (Secretário: Paulo de Tarso Santos; Coordenadora: Cecília V.G. Guarani). julho/1983, pp. 8 e 9.

01/83 tenham acesso e receptividade junto à cúpula da SE" (DRE/Bauru)²⁶.

As críticas, no entanto, não se restringiriam à oportunidade do momento para a discussão e à descrença dos professores quanto ao encaminhamento das discussões, mas referiam-se também ao conteúdo do Documento I.

Em sua avaliação, a APEOESP assinala que o Documento 01 "passa por cima do problema econômico como causa fundamental de muitas deficiências do sistema educacional" e que "aborda superficialmente a questão da destinação de recursos financeiros à educação". Avalia que "nesta direção, joga-se contraditoriamente, para a escola, a solução de problemas cuja raiz se encontra na própria estrutura capitalista brasileira" e que "o problema sócio-econômico reflete-se na escola que não tem condições de suportar todo o peso que lhe é imposto"²⁷.

O relatório da COGSP, registra ainda a discordância dos professores quanto à afirmação do Documento-01 sobre a "inexistência de uma Política Educacional nos últimos anos"²⁸: "A maioria dos trabalhos chegados das diversas Regionais demonstra uma discordância em relação a esta afirmação, concluindo pela existência, sim, de uma política educacional, porém, voltada para interesses ligados ao projeto

26. São Paulo. Governo de Estado. Documento 01-83-SE. Reorientação das Atividades da SEI. Compilação dos problemas, sugestões, propostas e/ou reivindicações das UEs, DEs, DREs. Análise preliminar dos dados. (Secretário: Paulo de Tarso Santos. Coordenador: Iris Barbieri). São Paulo, julho de 1983, p. 12.

27. APEOESP em Notícias, op.cit.

28. Cf. nota 103.

desenvolvimentista da década de 70, com uma legislação, geralmente, cópia de modelos do exterior"²⁹.

Quanto à autonomia da escola os professores atestariam suas preocupações, com sua amplitude e conceituação. Havia temor de que se confundisse uma autonomia pedagógica-administrativa, vista como necessária, com a autonomia no aspecto financeiro. Esta poderia sobrecarregar ainda mais do que havia sido, nos últimos anos, a escola tão carente, obrigando-a a arcar através de festas promovidas pelas A.P.M.s, com a responsabilidade econômica que deveria ser exclusiva do Estado.

Para os professores da COGSP, seria necessário que se definisse, com clareza, a autonomia, e que se instaurasse uma responsabilidade efetiva do Estado no que tange à educação³⁰. O relatório da COGSP, ressalta, que pelos estudos realizados deduziu-se que havia principalmente duas maneiras de entender autonomia: a) "autonomia centralizada num pequeno grupo de pessoas, considerado hierarquicamente superior à maioria constituinte da comunidade escolar. Nesse caso, a autonomia seria fator de reforço de determinadas instâncias do poder; b) autonomia fundada na divisão das responsabilidades de decisão e de atuação, por todos os componentes da comunidade escolar (alunos, professores, pais, diretor, funcionários, etc.)". No primeiro caso, "a metodo-

29. São Paulo. Governo de Estado. Propostas, Compilação e Análise sobre o Documento 01/83-SE: Momento Significativo na História da Educação em São Paulo. Secretaria do Estado da Educação. Coordenadoria do Ensino da Região Metropolitana da Grande São Paulo. (Secretário: Paulo de Tarso Santos; Coordenadora: Cecília V.G. Guaraná). julho/1983, p. 17.

30. *Idem*, *ibidem*, p. 16.

logia, os conteúdos, os currículos, a escola, enfim, deverão se incumbir de continuar contribuindo para formação de homens que vivem numa sociedade dividida em grupos de decisão e grupos de execução". No segundo sentido se formariam "homens para uma sociedade em que a nação e, portanto, a educação seriam construídas pela decisão e atuação da maioria das pessoas, sem a divisão entre os que pensam, os que decidem, os que fazem". A relação autonomia-qualidade de ensino, seria definida, pela relação, "de como se entende a importância de participação da pessoas na construção de uma sociedade". A partir daí, pode-se começar a definir o que aprender e como aprender para se construir essa sociedade"³¹.

As propostas que vieram dos professores eram, segundo o relatório da COGSP, "sintomas de uma concepção de ensino em que não mais se impunha à escola valores de determinado segmento da sociedade, nem tampouco os ensinamentos imediatistas que garantem apenas os interesses econômicos desse mesmo segmento"³². Afirmavam ainda os professores que algumas medidas como a "reformulação do conselho de classe, da avaliação do desempenho do professor, da constituição e funções do conselho de escola", não dependeria unicamente de verbas e poderiam ocorrer de imediato. Isto, significaria, segundo as discussões feitas, que a "Secretaria de Educação teria assumido o caminho de alteração das relações de po-

31. *Iden, ibidem, pp. 20-21.*

32. *Iden, ibidem.*

der". Mas, alertavam que o Documento 01/83-SE não se pronunciava sobre essa possibilidade³³.

O relatório da Coordenadoria de Ensino do Interior arrolou as propostas comuns às Unidades Escolares (UEs), sobre a autonomia. Dentre elas destacam-se as seguintes:

- "descentralizar o poder de decisão e criar condições para o exercício da autonomia responsável e democrática";

- "a partir das diretrizes gerais da SE, elaboradas com a participação de representantes do Magistério possibilitar à Escola elaborar Regimento e propor Calendário Escolar, tendo em vista o atendimento às reais características de cada escola";

- "conceder à escola maior liberdade e flexibilidade na aplicação das verbas que lhe são destinadas";

- "instituir a eleição de diretores³⁴, assistentes de direção, coordenadores pedagógicos, monitores, etc., pela comunidade escolar, garantindo 'os diretores concursados'³⁵.

Neste relatório, ainda, foram apresentadas duas propostas das Delegacias de Ensino (DEs):

- "transformar as Delegacias de Ensino em Unidades de Despesa, tendo em vista conceder-lhe autonomia para decidir e agilizar a aplicação das verbas nas escolas de sua jurisdição";

33. *Ibidem*.

34. A questão da eleição dos diretores será tratada adiante.

35. São Paulo. Governo de Estado. Documento 01-83-SE. Reorientação das Atividades da SE: Compilação dos problemas, sugestões, propostas e/ou reivindicações das UEs, DEs, DREs. Análise preliminar dos dados. (Secretário: Paulo de Tarso Santos. Coordenador: Iris Barbieri). São Paulo, julho de 1983, pp. 20-21.

- "conceder liberdade às Delegacias, para organizar a ocupação da rede física na área de sua jurisdição e decidir sobre reestruturação da mesma"³⁶.

Na avaliação da APEOESP sobre o Documento 01/83-SE, encontram-se também algumas ressalvas sobre autonomia, alertando que esta poderia ser vista como "solução mágica" para os problemas da escola. Conforme suas declarações, a questão da autonomia envolve relações de poder, sendo preciso definir os poderes de decisão tanto das UEs quanto das demais instâncias da SE: "há que se alterar as relações de poder antes de discutir autonomia", "do ponto de vista econômico é inviável falar-se em autonomia, pois cabe ao Estado assumir o encargo de sustentação da estrutura escolar. Inaceitável jogar para o povo a gerência da própria miséria, aliás não provocada por ele, em termos educacionais"³⁷.

A desconfiança nas propostas governamentais também aparece nesta avaliação da APEOESP, quando afirmava que o Documento-01 havia escamoteado essas questões, conclamando os professores para lutarem por espaço nas discussões e para cobrarem as propostas apontadas pela comunidade escolar para que as mesmas não se perdessem no "emaranhado técnico - burocrático da Secretaria de Educação"³⁸.

As discussões sobre a autonomia da escola, proposta no Documento-01, provocariam grande celeuma não só entre os professores, como também entre os funcionários dos

36. *Idem, ibidem.*

37. *Jornal APEOESP em Notícias, op.cit.*

38. *Idem, ibidem.*

órgãos centrais da Secretaria de Educação. Entre os fatores que causaram não só acirrados debates mas, também, confrontos entre os setores da Secretaria, pode-se apontar questões de ordem administrativo-burocrático, político-partidário e conceituais.

A chamada estrutura burocrática da Secretaria de Educação, por exemplo, é responsável por dois fenômenos que poderiam ser considerados a princípio contraditórios. De um lado, a rígida hierarquia de cargos e funções, que controla o trabalho de seus funcionários (professores, diretores, assistentes) através de relatórios, livros-pontos, planejamentos, regimentos, boletins e mapas de frequência, etc, com a finalidade de efetivar a política e os planos educacionais que o governo através da Secretaria de Educação, faz chegar até os professores. Por outro lado, existe um hiato entre os órgãos dirigentes e seus diretores, e o funcionamento rotineiro das escolas. Essa desvinculação entre o que o Prof. Gadotti chama de infra-estrutura da educação, que é a escola de um lado, e a superestrutura (a partir da delegacia de ensino) de outro, foi por ele constatada, após a saída do Prof. Paulo de Tarso, e de quase toda a cúpula da Secretaria. Conforme seu depoimento todos os órgãos centrais praticamente pararam, esperando a indicação da nova equipe, o que, no entanto não teria tido a menor influência nas escolas que continuaram trabalhando independentemente, dando a impressão de que poderiam assim continuar mais um ano até³⁹.

39. Considerações do Prof. Moacir Gadotti em entrevista com o Prof. Paulo de Tarso, citada.

No entanto, é o próprio Prof. Paulo de Tarso que relata ter participado de várias reuniões com os delegados de ensino, nas quais eles traziam reclamações dos diretores de escola de que os órgãos centrais estavam levando uma pesada carga de projetos à escola, tumultuando com isso, sua vida e a autonomia das unidades escolares. A continuidade do funcionamento da escola, independente das mudanças ocorridas nos órgãos centrais e no gabinete, é, em sua opinião, consequência de um certo divórcio entre a Secretaria de Educação, tal como funciona na capital, e as unidades escolares que buscam sua autonomia.

Em sua avaliação, o Prof. Paulo de Tarso, considera que "a palavra e o trabalho dos órgãos centrais, ou não chegam à escola ou chegam de uma maneira prejudicial à sua vida normal, sua autonomia". A relação dos órgãos centrais com as unidades escolares, em sua opinião teria que ser revista, pois durante os catorze meses de sua gestão esta questão não teria sido suficientemente trabalhada: ou os órgãos centrais teriam oferecido sugestões demasiadas às escolas ou teriam deixado de ouvi-las. Em qualquer das duas hipóteses o que teria havido, seria um "divórcio entre os órgãos centrais da Secretaria e as unidades escolares".

As críticas que já vinham sendo feitas aos órgãos centrais da Secretaria de Educação, pelas Comissões de Educação, que indicavam a urgente necessidade de sua reestruturação, somam-se as do Prof. Paulo de Tarso. Ele aponta, para exemplificar, a não delimitação do campo de ação de órgãos

que passaram a incidir sobre as mesmas áreas de atribuição: tendo três organismos coordenado projetos - a CENP, a ATPCE, e o Gabinete do Secretário. Este, conforme seu relato, se transformou em um "equipe paralela pela necessidade que o Secretário tem de agilizar a administração (...) diante de organismos centrais que pelo seu gigantismo funcionam de uma maneira muito lenta". Os órgãos centrais, em sua opinião, deveriam ser "descentralizados em benefício de um fortalecimento pedagógico e até político das regionais"⁴⁰. Não se pode duplicar a ação, ele enfatiza, porque "cada vez há uma duplicação de atribuições isso necessariamente provoca conflitos, e a maneira de se evitar o conflito entre os órgãos é fazer com que cada qual tenha muito claramente definidos a sua específica atribuição".

Esta via de descentralização proposta pelo Prof. Paulo de Tarso, passando pelas Divisões Regionais e Delegacias de Ensino, é oposta às concepções presentes no Documento-01, defendidas pelo Prof. Azanha, quanto à autonomia da unidade escolar. Daí o questionamento feito pelo Prof. Gadotti, quanto às sugestões vindas dos Foruns Regionais que teriam sido feitas no sentido de "otimizar a estrutura já existente e não de criar uma outra estrutura para atender à uma proposta democrática". A intenção dos estudos e discussões feitas na Secretaria de Educação dos quais participou, era de "esvaziar" o "inchamento" dos órgãos centrais que levava ao "divórcio entre eles e à duplicação de ativi-

40. O fortalecimento das Divisões Regionais e Delegacias de Ensino é considerada como condição necessária ao apoio logístico e técnico à municipalização, que será tratada adiante.

dades". Todavia, essa intenção, não teria se realizado. Para exemplificar sua afirmação, cita o caso da CENP e ATPCE, mencionando também o DRHU, órgão que para ele era um "mistério"⁴¹.

Respondendo ao questionamento feito, o Prof. Paulo de Tarso, afirma que suas concepções foram dadas à Comissão de Reforma Administrativa, como contribuições pessoais, tendo sido ouvidos também os diretores regionais para se avaliar corretamente os Foruns Regionais e ver o que sugeriam. Quanto à não reestruturação dos órgãos centrais, ele considera ter havido uma "falta de nitidez, da equipe toda, falta de clareza de objetivos", pois "não houve nenhuma resistência por parte da direção desses". O que teria havido, em sua opinião, foi a "falta de uma reflexão mais profunda" que começou a ser realizada nos últimos meses de sua gestão, pela FUNDAP, mas que não foi implementada.

O Prof. José Mário Pires Azanha, após deixar a chefia de gabinete do Prof. Paulo de Tarso, em documento enviado à Comissão de Educação da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, aborda as possibilidades que, em sua opinião o Governo do Estado teria de "honrar o seu compromisso de democratização da educação". A resposta a esta questão, segundo ele, não poderia mais ser "um simples reafirmar de intenções no plano do discurso. Seria preciso que essa resposta se fundamentasse no "levantamento objetivo das condições reais que existem para que a prática da cúpula ad-

41. Questionamento feito pelo Prof. Gadotti, em entrevista com o Prof. Paulo de Tarso, citada.

ministrativa flua no sentido de liberar as iniciativas das escolas e não de impor soluções muitas vezes inviáveis, de orientar a busca da própria melhoria e não de ordenar". Essas condições, afirmava taxativamente o Prof. Azanha, por enquanto "não existem". Em sua opinião, a estrutura básica da Secretaria de Educação, havia sido concebida e implantada para funcionar autocraticamente⁴² (sic).

Para que se avalie essa sua afirmação, o Prof. Azanha cita a ATPCE e a CENP, como exemplos, dos "obstáculos institucionais à democratização da escola no Estado de São Paulo", que continuavam persistindo não obstante a mudança dos governantes. Este órgão, de acordo com seu documento, contava à época, com cerca de 150 técnicos, que deveriam exercer 19 funções, que iam desde "realizar estudos para a formulação da política e das diretrizes adotadas, até "preparar despachos normativos do Secretário, em matéria tecno-administrativa". O elenco das atribuições da CENP, também, era de tal modo abrangente que até mesmo o plano de trabalho de cada unidade escolar dependia de diretrizes centrais para sua "elaboração, execução, coordenação, controle e avaliação". Frente a isso, perguntava o Prof. Azanha, "como será possível compatibilizar a autonomia da escola com a centralização das decisões que seriam o próprio exercício dessa autonomia?"⁴³.

42. Cf. "Documento enviado à Comissão de Educação da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo atendendo a convite para depor no âmbito do inquérito sobre Educação em São Paulo, promovido por esse órgão, em setembro de 1983" in Azanha (1987), pp. 137-138.

43. *Ibid.*, pp. 138-141, grifos meus.

A descentralização da merenda e das construções escolares foram os dois setores de atuação da Secretaria de Educação, citados pelo Prof. Azanha, em que os projetos vinham sendo executados. Além disso, as Delegacias e escolas vinham recebendo verbas alocadas junto ao Gabinete do Secretário, mas esse "exemplo" não lograra frutos. A descentralização das atribuições de órgãos como a CONESP e o DAE, significava, segundo o Prof. Azanha, a "eliminação de oportunidades de corrupção", e isso, para ele, era muito louvável, mas a descentralização das atribuições de órgãos como a ATPCE, a CENP e o DRHU, seria muito mais difícil porque exigiria uma mudança de mentalidade e uma concepção democratizada do exercício do poder". No entanto, continua o Prof. Azanha, o "comportamento desses órgãos até agora não indica que essa mudança possa ocorrer e, contudo, ela é essencial para que realmente haja uma transformação política no relacionamento entre a cúpula administrativa e as escolas. Sem isso a questão da participação terá apenas um tratamento retórico"⁴⁴.

À permanência da estrutura autoritário-burocrático da Secretaria de Educação, somavam-se as interferências político-partidárias, na democratização pretendida. Segundo o Prof. João Palma, elas se originaram assim que o PMDB assumiu o governo. Isso acarretara o "inchaço da máquina administrativa" pois, o PMDB quando entrou no governo "não mexeu com o aparelho de Estado, que ficou praticamente intacto, inchando com a oposição".

⁴⁴. *Ibid.*, pp. 140-141, grifos meus.

Na Secretaria de Educação, continua o Prof. Palma, o que se deu foi que nas "áreas mais importantes - finanças, planejamento" - as pessoas que já estavam lá, permaneceram "detendo o mando"; o PMDB não conseguiu formar quadros para entrar nessas áreas sendo que algumas tentativas feitas a máquina teria repellido. O que aconteceu conforme seu relato, é que por causa disso, "a esquerda foi trabalhar no pedagógico", não sendo "por acaso que a CENP se tornou um reduto da esquerda". Setores da esquerda, que estavam na CENP, durante o Governo Maluf, conforme seu relato, já faziam greve em 1979. Desde aí, diz o Prof. Palma, a CENP já parava, não inteira, mas parava, e esses setores que lideravam as greves, mais tarde ingressaram no PT, no PCB, no PC do B. Dentro da CENP, o PT sempre teria sido forte. Em sua avaliação, "o pedagógico é onde a esquerda fica; ela não consegue entrar nos setores vitais da máquina (finanças, planejamento), que têm dinheiro, tem o comando, sendo que o resto é conversa, perfumaria: não resolve nada querer implantar grandes projetos se quem dá o dinheiro, dá sempre muito menos do que é necessário".

Essa composição heterogênea dos órgãos centrais da Secretaria de Educação, ainda conforme o depoimento do Prof. João Palma, teria "paralizado a Secretaria" quando se discutiu a questão da autonomia da escola. O problema, em sua opinião, era o da concepção de administração, dos diferentes setores que compunham a Secretaria. Os setores que "chegaram com a máquina, que estavam fora da máquina", defendiam uma

autonomia da escola, entendendo que ela deveria se auto-gerir". Uma outra concepção, defendia uma "reforma administrativa dentro da Secretaria de Educação que enxugava a máquina, com a extinção de órgãos intermediários, como as Divisões Regionais, por exemplo". E, uma terceira, que era "deixar como estava".

A primeira concepção, segundo o Prof. Palma, teria "paralizado a Secretaria de Educação", pois "se era para a escola se auto-gerir, obviamente a CENP não teria papel naquela escola e os órgãos centrais seriam extintos". Em sua opinião, essa concepção, defendida pelo pessoal mais à esquerda - o PT -, queria entregar a escola à sua própria administração, e o Estado deveria se aposentar de sua gestão: a Secretaria de Educação se auto-dissolveria e a escola iria gerir seu destino. Para ele, essa concepção de descentralização que vai até as "últimas conseqüências", pressupõe uma "mudança estrutural, uma mudança do Estado", o que a faz, uma "proposta utópica". A autogestão da escola, concepção que ele considera correta, só seria alcançada ao longo de várias administrações conseqüentes, todas elas trabalhando com o mesmo objetivo, isto é, a escola elaboraria seu projeto de educação e o Estado daria os meios para que isso acontecesse.

A segunda concepção, apontada pelo Prof. Palma e defendida inclusive por ele, abriria um caminho mais direto da Secretaria de Educação até a escola, extinguindo os órgãos intermediários que só se atrapalhavam. Nessa concepção

o Estado não abriria mão de seu papel normatizador, baixando as grandes normas.

A terceira concepção, de "deixar como estava", era fortemente defendida, conforme o depoimento do Prof. Palma, pelos políticos do PMDB: estes, quando chegaram ao poder, teriam passado a ter os mesmos comportamentos dos políticos anteriores, exigindo nomeações. Então para eles não interessava "enxugar a máquina". Esta, na opinião do Prof. Palma, foi a concepção que prevaleceu.

O entrelaçamento da burocracia com a política partidária, entretanto, impediria não somente a autonomia das escolas, mas a do próprio Secretário de Educação. Relata o Prof. Gadotti, que o Prof. Paulo de Tarso, não pôde de imediato escolher seus auxiliares. Apesar dos estudos das Comissões de Educação e de uma mobilização entre os professores que esperavam eleições para delegados de ensino, demorou meses até que a luta política interna do PMDB resolvesse indicar, sem eleição, os delegados. Na opinião do Prof. Gadotti, houve nomeações puramente políticas, sem projeto educacional. Ao inchamento do aparelho de Estado feito pela política da ditadura, teria se somado praticamente o mesmo número de pessoas através do PMDB, que, em sua opinião, executava uma política fisiológica e clientelista. O Prof. Gadotti considera ainda, que o Prof. Paulo de Tarso deveria, por exemplo, fazer de imediato com que todos os comissionados voltassem para suas escolas e mostrassem que eram competentes para dirigi-las, para lecionar, etc. E, como isso não

ocorreu, ele considera que o Prof. Paulo de Tarso só tomou posse mas não chegou a governar.

A indicação dos diretores regionais e delegados de ensino, não se deu, segundo depoimento do Prof. Paulo de Tarso, através de critérios pessoais seus, apenas. Sua preocupação, naquele momento teria sido a de compor o "pensamento político", (sobretudo de alguns deputados mais interessados na área de educação) com seus critérios pessoais. Sua "equipe", teria sido composta em parte por indicações políticas e em parte por sua indicação pessoal: "os regionais e os delegados foram indicados por militantes do PMDB, sobretudo deputados do PMDB, e o grupo do gabinete foi composto pelo Secretário".

A distribuição de cargos, entretanto, na opinião do Prof. Palma, se deu de forma totalmente incoerente. Para ilustrar sua afirmação cita, como exemplo, o que teria ocorrido com ele próprio, na Divisão Regional de Osasco, quando, por indicação de Alberto Goldmann, foi nomeado para o cargo de diretor regional. Como Diretor Regional, ele sequer fora consultado na nomeação dos delegados que seriam seus subordinados, pois estes teriam sido indicados por quem havia perdido na indicação do regional. Como, nesse caso o regional foi indicado pela "esquerda", a indicação dos delegados seria feita pela "direita". Conforme seu depoimento, ele só conseguiu trabalhar "no grito" e porque tinha apoio do prefeito de Osasco e da Secretária de Educação do Município - Leila Alves, que havia militado com ele na CENP e no PCB.

Segundo o Prof. Palma, exemplos desse tipo ocorreram em todas as regionais sendo que às vezes, no mesmo órgão, em algumas secretarias o chefe era de uma linha e o assistente dele de outra. Em sua avaliação, o PMDB não entendeu que não basta ter um secretário como o Prof. Paulo de Tarso, "se ele não tem administradores leais a ele, porque a lealdade do subordinado tem que passar pelo chefe e não pelo deputado ou prefeito que o indicou" (grifos meus).

As pressões de caráter fisiológico e clientelista foram também alvo de duras críticas do Prof. Azanha, no documento por ele apresentado ao Poder Legislativo, instituição de cujos membros partiam tais pressões. Ao enviá-lo, porém, absteve-se de comparecer pessoalmente à Assembléia Legislativa para não criar oportunidade de ataques ao próprio Secretário. Isto porque, os políticos que estavam interessados em sua saída também queriam a saída do Prof. Paulo de Tarso. Ali presentes, por ocasião do Inquérito da Assembléia Legislativa, eles não deixariam passar uma oportunidade dessas. O Prof. Azanha considera este seu documento como um "artigo-denúncia", perfeitamente "digerível se houvesse a disposição de digeri-lo, se houvesse a real intenção de enfrentar os problemas da Secretaria, na época⁴⁵.

Neste documento o Prof. Azanha denunciava, que a "pretensão de que a simples substituição de pessoas assegurará o trânsito de uma escola domesticada para uma escola autônoma e democratizada é, na melhor das hipóteses, uma

45. Considerações do Prof. José M. P. Azanha, obtidas em entrevista realizada em 09/01/1991, cujas citações serão feitas daqui por diante sem nota de rodapé.

ilusão. Na pior, uma impostura política. A tese de que a vitória nas urnas criou o direito à ocupação dos cargos é, no mínimo, cínica. Ao magistério pouco importa quem exerça o mandonismo autocrático, e a atual estrutura é incompatível com outra forma de exercício do poder. O pior estilo de clientelismo não é o exercido pela ação de um ou outro político "fisiológico", mas aquele que consiste na preservação de uma estrutura para usufruto das oportunidades emeregáticas que ela propicia, e isso está sendo feito"⁴⁶.

Unia, desta forma, o Prof. Azanha, em sua crítica, os aspectos burocráticos, políticos e partidários que acarretaram duas sérias conseqüências ao exercício da participação, condição essencial à consolidação da democracia, como afirmava o próprio governador Montoro. A primeira delas foi sua própria saída da chefia de gabinete, e a segunda, a "demissão" do Secretário Paulo de Tarso⁴⁷.

Para o Prof. Paulo de Tarso, o Prof. José Mário Pires Azanha, é uma das figuras mais importantes da educação em São Paulo. Em seu depoimento, relata ter ganho um extraordinário respeito pelo Prof. Azanha, através dos diálogos que mantiveram sobre a escola pública de São Paulo. Para ele o Prof. Azanha "é um homem que tem uma noção muito clara sobre o ensino público e tem idéias bastante elaboradas sobre o que fazer". Mas, o problema que teria se colocado para o Secretário, foi, "o de saber se o chefe de gabinete deve ser apenas um homem com formação pedagógico-educacional, um ho-

46. Cf. Documento enviado à Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, op.cit., p. 140.

47. A saída do Prof. Paulo de Tarso Santos da Secretaria de Educação, será tratada adiante.

mem técnico em educação ou se o cargo é mais um cargo político do que um cargo pedagógico".

Entretanto, o Prof. José Mário Pires Azanha, afirma que ao receber o convite do Prof. Paulo de Tarso para ser seu chefe de gabinete (quanto pela primeira vez teve contato pessoal com ele), não aceitara, justamente por acreditar que este cargo seria de "função político-administrativa", para a qual ele não se achava talhado. Mas, o contra-argumento usado pelo Prof. Paulo de Tarso teria sido que em face da estrutura da Secretaria de Educação o Secretário deveria ter um especialista em educação para controlar e coordenar todo aquele quadro. Mesmo assim ele não teria aceito o convite, só o fazendo após uma semana, durante a qual conversara com amigos que acreditavam ser aquela uma grande oportunidade, em um governo cercado de esperanças. Ao aceitar o convite, o Prof. Azanha relata ter entregue ao Prof. Paulo de Tarso o Documento 01, por estar convencido de que o caminho era por ali. Nessa ocasião, o Prof. Paulo de Tarso, lera e concordara com o Documento.

Apesar da disposição inicial do Prof. Paulo de Tarso, em coordenar através de seu gabinete os projetos da Secretaria, na opinião dos professores aqui entrevistados, foram as pressões políticas exercidas sobre o gabinete a principal causa da saída do Prof. Azanha. Estas pressões, entretanto, são entendidas diferentemente, conforme o ponto de vista de cada um. Na opinião do Prof. Gadotti, o Prof. Azanha não concordava com pressões partidárias, pois os po-

líticos do PMDB, chegavam na Secretaria não para fazer propostas de melhoria do ensino público, mas com listas de até trezentos pedidos de comissionamentos. Estes pedidos, feitos também através de outras Secretarias do Governo do Estado, segundo seu depoimento, visavam sustentar campanhas para a eleição de deputados federais⁴⁸.

Diferentemente, na opinião do Prof. Palma, o Prof. Azanha "convivia mal com os políticos". Mas, ele se pergunta, como é que um chefe de gabinete não recebe os políticos? Ele tem que receber, ou então não pode ser chefe de gabinete! Se não tem "estômago" então não vai para aquele cargo, porque lá terá que receber de vereador a deputado estadual o dia inteiro e cada um que chega pede uma nomeação.

O Prof. Azanha confirma a existência desses pedidos mas diz que não se negava a receber os políticos. O problema, é que ele só fazia isso o dia inteiro, não tendo tempo de coordenar a atuação dos órgãos da Secretaria, função para a qual havia sido convidado pelo Prof. Paulo de Tarso. Além disso, as incoerências nas nomeações seriam tantas que em um determinado momento ele teria dito ao Prof. Paulo de Tarso que deixasse o próprio "palácio" fazê-las diretamente. O problema, de acordo com ele, era o fisiologismo muito grande da parte dos políticos do PMDB, que impedia a utilização de critérios de competência técnica e pedagógica na escolha dos cargos de confiança. Os critérios eram de ordem clientelista, e muitas vezes não se chegava a um acordo

48. Considerações do Prof. Moacir Gadotti, em entrevista com o Prof. Paulo de Tarso Santos, citada.

nas nomeações (que chegavam a demorar meses), por causa de conflitos existentes entre os próprios grupos do PMDB, e a perplexidade do Palácio dos Bandeirantes que não sabia o que fazer.

Na opinião do Prof. Paulo de Tarso, o Prof. Azanha, foi tido como um sacrificado pelo fisiologismo político. Mas, o que teria ocorrido, foi que o Prof. Azanha, "que é um extraordinário educador, não tem gosto pelo trato político, pela cozinha política; não tem apenas desprazer, mas tem até um certo repúdio a isso, por uma questão de formação, de vocação". Mas, em sua opinião, a Secretaria não pode prescindir de uma boa equipe de atendimento", e por isso, ele diz que se pudesse voltar atrás, teria procurado convencer o Prof. Azanha a desistir de sua demissão e teria organizado uma muito forte equipe política, capaz de livrá-lo do problema de atendimento.

O Prof. Paulo de Tarso justifica essa sua posição ao considerar que os pedidos que os políticos do PMDB eram normais. O que não se pode fazer, segundo ele, é descumprir a lei para atender ao companheiro. Se a lei autoriza a prática de um ato, e se se pode praticá-lo em benefício de alguém do partido, isso não seria favoritismo, mas sim "exercício do poder em favor do companheiro". Haveria favoritismo, se para atender a companheiros políticos, leis fossem esquecidas e normas fossem ignoradas. Para impedir que isso acontecesse, o governo no início havia revogado qualquer

possibilidade de nomeação pelo artigo 92 ou pela lei 500, valorizando com isso os que haviam prestado concurso.

Mas, às dificuldades político-partidárias, somar-se-iam outras, de ordem interna à Secretaria de Educação, principalmente as relacionadas ao encaminhamento de propostas educacionais. Relata o Prof. Azanha que embora o Secretário Paulo de Tarso tivesse tomado conhecimento do Documento 01 antes da posse, após a mesma teria tido a impressão de que o Secretário se desinteressara do assunto. Após dois meses de gestão segundo seu relato, o Secretário recebera um grupo de professores do PMDB que foi cobrar dele as diretrizes gerais da administração. Nessa entrevista (o Prof. Azanha estava presente), o Prof. Paulo de Tarso, teria dito não haver necessidades de diretrizes gerais, sendo que o importante seria não impor diretrizes mas ir administrando a pasta na medida em que os problemas aparecessem. O Prof. Azanha interpretou essas afirmações do Prof. Paulo de Tarso, não no sentido de uma ausência de diretrizes de sua parte, mas, talvez, que para ser mais democrático, ele ajustaria suas metas aos problemas específicos que fossem aparecendo.

Após o ocorrido acima, o Prof. Azanha, relata ter procurado o Prof. Paulo de Tarso para lhe dizer de sua não concordância quanto a suas afirmações. Embora achando que não se deveria impor um plano diretor, ele continuava convencido da necessidade de se proceder uma discussão ampla com o magistério, do tipo que propunha no Documento 01.

Mas, uma vez acordado que o Documento 01 teria encaminhamento, as conseqüências daí advindas começaram antes mesmo de sua divulgação. De acordo com o Prof. Azanha, havia sido decidido que a ATPCE organizaria a discussão do Documento e divulgaria seus resultados. Entretanto, como não se conseguia decidir os procedimentos, ele teria tido que fazer uma intervenção pessoal e preparar a resolução que disciplinava tal discussão. Isso, teria causado "ciúmes", pois os dirigentes dos órgãos centrais da Secretaria tomaram conhecimento do texto na eminência de sua divulgação. Esta, em sua opinião teria sido a primeira demonstração concreta, de que o Gabinete iria realmente fazer a coordenação técnica dos trabalhos da Secretaria, e isso, ele presume, é que teria causado inquietação em certos setores normativos.

Mas, as causas próximas à sua saída da chefia de gabinete, em agosto de 1983, foram, em sua opinião duas resoluções do Secretário: uma que estabelecia os projetos prioritários da Secretaria de Educação, a partir do resultado da discussão do Documento 01, e outra que centralizava no gabinete a elaboração e a execução desses projetos. Afirma o Prof. Azanha, que no "momento em que se tornam oficiais as normas para que o gabinete assumisse plenamente as atribuições de coordenação técnica da Secretaria de Educação", nos termos do convite que ele havia recebido, sua "presença tornou-se insuportável, tanto para outros dirigentes de órgãos centrais da própria Secretaria de Educação, como para os políticos".

A saída do Prof. Azanha, na avaliação do Prof. Gadotti, "foi o momento em que a proposta educacional que se tentava implantar, teve um recuo". Concordando com essa opinião, acrescenta o Prof. Paulo de Tarso que havia previsto que isso iria acontecer e que por isso mesmo lamentara tanto a sua saída. Em sua opinião, "este foi um primeiro embate com a prática", "uma primeira derrota da Secretaria", porque, ele como Secretário, naquele momento, não conseguira manejar adequadamente a crise.

Para o Prof. Gadotti, o episódio da saída do Prof. Azanha, revela o conflito entre a "transparência" que se queria instituir no governo e a questão do favoritismo e fisiologismo. Em sua opinião, não se concebe favoritismo e fisiologismo em uma educação democrática pois essas são questões antagônicas: os primeiros "passam pela porta do fundo" mas em uma "educação democrática", todas as "portas têm que ser abertas, e elas devem ser de vidro e não de aço"⁴⁹.

O embate das forças políticas, partidárias e burocráticas marcaria presença também nos Foruns de Educação e na chamada "greve de abril". As pressões exercidas pelos políticos do PMDB, sobre o Prof. Azanha, se dirigiriam diretamente ao Secretário Paulo de Tarso, e que somadas às pressões da burocracia da Secretaria de Educação, e às dos professores, acabariam fazendo com que ele pedisse sua demissão.

49. *Idem, ibidem.*

3. O Forum de Educação do Estado de São Paulo⁵⁰

Passados os primeiros sessenta dias de governo, durante os quais se fez a "Devassa" na Secretaria de Educação, o Secretário Paulo de Tarso, deu início à criação do Forum de Educação do Estado de São Paulo, que, tal como o Documento 01, tinha como objetivo promover a participação dos professores nas decisões educacionais. Para tanto, convidou o Prof. Moacir Gadotti, delegando-lhe a tarefa inicial de levantamento e mobilização dos educadores, por entender que não havendo uma "política educacional já elaborada", esta deveria ser feita "democraticamente"⁵¹. Este convite se deu, segundo o Prof. Paulo de Tarso, devido ao conhecimento anterior que tivera do Prof. Moacir Gadotti, desde o I Seminário de Educação Brasileira, em 1978, e durante a elaboração da Proposta Montoro. Nessas oportunidades, ele teria percebido o "pensamento global", a "visão macro-social da educação" do Prof. Gadotti, que abrangia tanto a escola pública de 1º e 2º grau quanto o ensino de 3º grau, integrados em um "esforço comum de reflexão"⁵².

50. Neste item serão analisados aspectos políticos, partidários e burocráticos que dificultaram a implantação do Forum de Educação e sua continuidade. Sobre os debates ocorridos durante as três Sessões Públicas do Forum de Educação do Estado de São Paulo, realizadas durante a gestão do Prof. Paulo de Tarso Santos, cf. Forghieri (1989), capítulo 3.

51. O Prof. Moacir Gadotti relata em sua entrevista a mim concedida, que o Prof. Paulo de Tarso reafirmara essa posição inúmeras vezes.

52. O Prof. Gadotti que havia deixado a Comissão de Educação quando se filiou ao PT, voltava, agora, para trabalhar no governo, na condição de "técnico em educação".

Segundo o Prof. Gadotti, os educadores de 1º e 2º graus sentiam uma necessidade muito grande de se aproximar das Universidades, pois estas estavam muito isoladas, acarretando uma enorme distância entre eles. Todavia, esse problema, não se limitaria à preocupação em "recapacitar" o professor, mas de criar outros mecanismos e canais de participação entre os três graus de ensino⁵³. Mas, dessa desarticulação adviriam algumas dificuldades para a implantação e continuidade dos Foruns. Não só da desarticulação, mas sobretudo da resistência à articulação. Havia, segundo o Prof. Gadotti, uma desconfiança mútua dos técnicos em relação à base dos professores e destes em relação aos técnicos. Por isso a aproximação entre eles, deveria se dar não em cursos pré-programados mas através de sessões públicas de debates. Em sua opinião os professores não desejavam ser "meramente ouvidos", sendo que a participação reivindicada não seria "meramente consultiva, uma participação na execução de programas, já que para isso eles sempre foram chamados", mas uma "participação nas decisões". O Forum de Educação, deveria então ser um "lugar de crítica e de propostas, colocando problemas, apresentando as soluções para uma renovação profunda do sistema educacional paulista"⁵⁴.

Na opinião do Prof. Paulo de Tarso, a idéia que originara o Forum de Educação, era a de que a "Universidade deveria ser o centro mais importante de elaboração do pensa-

53. Considerações do Prof. Moacir Gadotti, em entrevista com o Prof. Paulo de Tarso, já citada.

54. Cf. III Conferência Brasileira de Educação. "As experiências de encontro de professores organizadas por Secretários Estaduais de Educação". Niterói, 12/04/84, In Gadotti (1986), pp. 113-115, grifos meus.

mento pedagógico brasileiro, adaptado às nossas condições históricas". Para ele, a Universidade funcionaria como uma espécie de "consciência história do país todo". Por isso, a Universidade, que formava mal os professores, deveria ter uma oportunidade de reciclá-los, de estar com a rede permanentemente para mudar o seu sentido educacional, mudar as suas escolas de educação, as suas faculdades de educação, e, ao mesmo tempo, programar cursos de capacitação de egressos que pudessem superar os defeitos detectados no diálogo da Universidade com a rede. O Forum, seria, então, um espaço no qual a rede se encontraria com a Universidade para pensar os problemas da escola pública de São Paulo e inclusive levar a Universidade a um esforço de auto-crítica sobre o conteúdo e a eficiência dos seus institutos educacionais, e de suas faculdades de educação.

Ao ser convidado para coordenar o Forum de Educação, o Prof. Gadotti, afirma ter deixado clara a sua intenção de não fazer apenas um Forum de debates mas um Forum de Educação com um objetivo mais amplo que apenas o debate. Além do debate, a ação concreta. A filosofia de educação orientadora do Forum, seria a participação dos professores, pois, em sua concepção, não haveria condições de operar qualquer mudança sem um engajamento efetivo do professor. Tal participação, segundo ele, não era uma "bandeira eleitoral", e só através dela é que se realizaria a educação.

Para dar início às discussões, o Prof. Gadotti convidou sete Universidades e seis entidades do magistério

de 1º e 2º graus que coordenariam os trabalhos. Nas reuniões iniciais, que tiveram início em 10 de junho de 1983, na Casa Caetano de Campos, foram se definindo melhor os objetivos e abrangência do Forum. Entretanto, muitas discussões se fariam até que se realizasse o 1º Forum de Educação do Estado de São Paulo, em agosto de 1983.

Os primeiros debates atestavam, logo de início, a preocupação com os órgãos centrais da Secretaria de Educação, pois a criação e implantação do Forum seria um dos projetos do gabinete do Secretário⁵⁵. Afirmava o Prof. Azanha na primeira reunião preparatória do Forum de Educação, que a instituição do mesmo era uma das idéias mais caras ao Secretário, vindo de encontro, também, às posições do Governador. Mas não deixaria, de expressar sua preocupação quanto ao aparecimento de "visões limitadas e mesmo deformadas dos problemas educacionais nos grupos de trabalho internos na Secretaria de Educação". Daí, segundo ele, a importância de abrir debates que pudessem trazer "soluções alternativas" pois era grande sua preocupação de que as soluções fossem apenas encaminhadas e depois reduzidas às habituais recomendações dos Congressos, Seminários, etc., sobre educação⁵⁶.

Nesta reunião, a Profª Elba de Sá Barreto⁵⁷, considerava necessária a abertura do Forum para o "enriqueci-

55. Os conflitos existentes entre os órgãos centrais da Secretaria de Educação, devido "a duplicidade de funções e disputa de poder, foram apontados no item anterior.

56. Cf. São Paulo. Governo de Estado. Ata da 1ª Reunião do Forum de Educação Paulista 10/06/83, p. 1. O Prof. Azanha já antevia, nesta ocasião, os problemas enfrentados posteriormente pelo Secretário com os próprios órgãos da Secretaria, como veremos adiante.

57. A Profª Elba de Sá Barreto havia participado da primeira Comissão de Educação, abordada no terceiro capítulo, e era da PUC-SP.

mento da discussão com debates" que, embora não "chegando obrigatoriamente a soluções, já proporcionaria um diagnóstico muito importante fazendo com que o mesmo não se reduzisse apenas ao Conselho Estadual de Educação, com especialistas de "notório saber" a discutir problemas "técnicos" de educação"⁵⁸.

As interferências políticas seriam lembradas pelo Prof. Cleiton de Oliveira, que se referiu ao "cuidado" para que o Forum não viesse a ser "mais um local de debates sujeito a pressões políticas"⁵⁹. Essas questões político-partidárias, com efeito, viriam a ser motivo de conflitos, quando da realização das sessões públicas do Forum.

Quanto à definição sobre quem seria convidado a participar, várias sugestões seriam feitas durante a primeira reunião. Entre elas destacam-se:

- a Comunidade, a periferia (Prof^{ma}. Maria José Brandão, da APASE);
- encontros no interior e a participação de outros interessados no problema educacional (Prof^{ma}. Elba de Sá Barreto);
- organizar um "forum painel" com ampla participação, num primeiro momento, e um "forum seminário", mais restrito onde as discussões tivessem continuidade e uma melhor organiza-

58. Cf. São Paulo. Governo de Estado. Ata da 1^ª Reunião do Forum de Educação Paulista 10/06/83, p. 2. Segundo o Prof. Gadotti, já que o Secretário de Educação não podia mudar o Conselho Estadual de Educação, que se renovava apenas em um terço por ano, o Forum seria a "força para ratificar as decisões advindas da nova política educacional" (entrevista citada).

59. O Prof. Cleiton de Oliveira, da Universidade Metodista de Piracicaba, foi também Dirigente Municipal de Santa Bárbara D'Oeste, no período de 1983 a 1988.

ção, mas em ambos os momentos mantida sempre a "dialética crítica-proposta" (Prof. Moacir Gadotti)⁶⁰.

Na segunda reunião, o Prof. Gadotti reiteraria essa sugestão, à qual o Prof. Paulo de Tarso, acrescentaria o pedido de extensão do convite aos "técnicos, professores, professores universitários e políticos interessados em educação"⁶¹.

As sugestões sobre quem deveria participar, voltariam à pauta da quinta reunião, onde se definiu que o auditório da Secretaria de Educação - Auditório Fernando de Azevedo - sediaria o primeiro Fórum⁶². Acertou-se, também, que todas as regiões do Estado deveriam ter sua participação garantida, bem como representantes dos órgãos centrais, dos diversos partidos políticos, de entidades e instituições interessadas em educação além de se garantir a participação representativa de pais, alunos, professores e especialistas em educação. Ficou decidido, ainda, que "cada delegacia de ensino poderia encaminhar até três participantes, sendo que a distribuição do restante das vagas ficaria sob a responsabilidade da CENF e da ATPCE"⁶³.

Como o auditório Fernando de Azevedo, possuía 600 lugares, decidiu-se que as Delegacias de Ensino escolheriam

60. Cf. São Paulo. Governo de Estado. Ata da 1ª Reunião do Fórum de Educação Paulista 10/06/83, p. 2.

61. Cf. São Paulo. Governo de Estado. Ata da 2ª Reunião para a instalação do Fórum de Educação Paulista. 16/06/83, p. 2. Os deputados Wagner Rossi, do PMDB, e Paulo Frateschi, do PT, integravam a comissão coordenadora do Fórum, como membros da Comissão de Educação da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo.

62. Na segunda reunião o Prof. Moacir Gadotti, propôs que o auditório da Secretaria da Educação recebesse o nome de auditório Fernando de Azevedo, para recuperar, segundo ele, "a figura história de um grande educador, no início dos trabalhos de uma nova proposta educacional".

63. Cf. São Paulo. Governo de Estado. Ata da 5ª Reunião para a instalação do Fórum de Educação Paulista. 05/07/83, p. 3.

seus representantes através de um critério pré-estabelecido. Vários critérios de seleção foram sugeridos, entre eles sorteio entre os inscritos (para evitar favoritismo). Decidiu-se, porém pela votação, quando houvesse mais de três inscritos. A Delegacia de Ensino deveria, então, promover uma votação para selecionar dois professores e um outro elementos (pai, aluno, diretor, superior ou outro especialista). Os interessados deveriam se comprometer a divulgar os debates e decisões do Forum tão logo retornassem ao local de trabalho, devendo isto ser cobrado e viabilizado pelo Delegado de Ensino. O objetivo desta atitude era garantir a participação indireta dos que não pudessem comparecer ao Forum. Entendia-se ainda, que os pais e alunos estariam representados também pelos sindicatos e entidades. Uma comissão específica deveria cuidar da divulgação do Forum pela imprensa escrita e televisão, e garantir sua divulgação pelos delegados no ensino⁶⁴.

Na 6ª reunião da Comissão Permanente do Forum de Educação do Estado de São Paulo, a Profª Sandra Maria Carvalho Paoli, representante da CENP, sugeriu como convidados: "os conselheiros do Conselho Estadual de Educação, representantes dos órgãos da Secretaria de Educação, da liderança dos partidos políticos, da bancada do PMDB, da Comissão de Educação da Assembléia Legislativa, Secretários de Estado e dos municípios, da área social, representantes de Sindicatos, Administração Regionais, escolas particulares, repre-

64. *Idem, ibidem.*

sentantes das editoras de livro didático, de estudantes universitários, de Associação de Funcionários Públicos, participantes da subcomissão do Ensino Técnico, bem como do Senhor Prefeito Municipal"⁶⁵.

Na impossibilidade de acomodação para todos, a Prof.^a Maria Eunice Tost sugeriu que fossem realizadas sessões do Forum descentralizadas, no âmbito municipal, com a colaboração de autoridades e especialistas locais. Acertou-se que os representantes de "sindicatos que mantêm escolas" e os participantes da subcomissão do Ensino Técnico seriam convidados especiais da sessão do Forum em que se debateria o Ensino Técnico. Também os representantes dos editores de livros didáticos deveriam participar quando se discutisse especificamente este assunto⁶⁶.

Todas essas discussões, registradas em ata, demonstram a intenção de se realizar um grande evento. Curiosamente, porém, o limite estabelecido foi definido, em última instância, pelos lugares disponíveis no auditório em que se realizaria. Essa, no entanto, não é a opinião da Prof.^a Guiomar Namó de Mello, que considera terem sido as sessões Forum "aparelhadas com grupos partidários". Em sua opinião, o partido que está no poder não pode aparelhar o Estado, e tampouco o que está fora, pode usar a máquina do Estado para interesses puramente partidários. As sessões do Forum, segundo ela, teriam sido planejadas para determinadas

65. *Iden*, *ibidem*.

66. Cf. São Paulo. Governo de Estado. Ata da 6^a Reunião da Comissão Permanente do Forum de Educação do Estado de São Paulo. 12/07/83, p. 1.

pessoas falarem, e o tipo de convocação feita colocava ali determinadas pessoas e não outras. Entretanto, dentre alguns convidados, pode-se distinguir diferentes filiações, concepções políticas e pedagógicas, como, por exemplo, Paulo Freire, Antonio Cândido, Maria Nilde Mascelani, Marilena Chauí, Wagner Rossi, Demerval Saviani, Florestan Fernandes, Miguel Arroyo, e a própria Prof.^a Guiomar.

Ao lado dos problemas da seleção dos participantes, aumentava entre os organizadores do Forum a preocupação com o clima de desconfiança entre os professores e órgãos da Secretaria de Educação, principalmente quanto à efetivação das mudanças que seriam propostas pela base. Na terceira reunião, enfatizou-se a "crescente descrença" constatada entre os professores de se chegar a soluções, se reafirmava que o "Forum só se legitimaria na medida em que a teoria resultasse em ações"⁶⁷.

A escolha dos temas geradores para as sessões do Forum de Educação, também foi motivo de longas discussões. As sugestões feitas revelariam os problemas e conflitos presentes no âmbito educacional. Entre elas destacam-se: Democratização da Escola; Relações entre o professor e a comunidade, o diretor, o coordenador pedagógico, dos professores entre si, e com os órgãos da Secretaria de Educação; Ensino Supletivo e Relações de poder (justificada pelo "autoritarismo que se inicia na Delegacia de Ensino, até a falta de entrosamento entre os órgãos da Secretaria de Educação".

67. São Paulo. Governo de Estado. Ata da 3^a Reunião para a instalação do Forum de Educação Paulista realizada no gabinete do Secretário Paulo de Tarso Santos, 23/06/83, p. 2.

Este autoritarismo, inclusive, estaria sendo praticado no processo de discussão do Documento nº 1, pois algumas Divisões Regionais teriam definido até as datas para seu debate, "retirando assim a autonomia da escola"⁶⁸.

No entanto, mais do que definir o título do tema, seria importante, para os coordenadores, garantir "a palavra do professor, da escola, dos especialistas, dos estudantes, enfim, das pessoas que anteriormente não tinham vez". Qualquer tema teria como fonte a "participação, a democratização e a autonomia"⁶⁹.

As discussões preliminares se concretizariam, a partir da 6ª reunião onde os participantes se subdividiram em grupos de trabalho, até que em 12 de julho de 1983, foi criado o Fórum de Educação do Estado de São Paulo, com as seguintes finalidades:

"I - promover debates sobre:

a) as diretrizes e bases da educação nacional, especialmente do ensino de 1º e 2º graus;

b) a estrutura e funcionamento do sistema educacional em geral, e do sistema estadual de ensino, em particular;

II - favorecer discussões entre órgãos da Secretaria de Estado da Educação e as entidades, grupos ou pessoas interessadas na Educação;

68. Iden, ibidem.

69. Iden, ibidem. Grifos meus.

III - propor recomendações e apresentar projetos para a solução de problemas relativos à Educação"⁷⁰.

O Forum de Educação do Estado de São Paulo teve quatro sessões públicas: "Escola Pública" - 17 a 19/08/83; "Ensino Técnico" - 8 a 10/11/83; "Política Educacional - da crítica a proposta" - 16/12/83; "Escola Rural" - 22 e 23/08/84. Esta última foi realizada já na gestão do Prof. Paulo Renato Costa Souza na Secretaria de Educação.

Segundo o professor Gadotti, a I Sessão Pública foi multiplicada, tendo sido realizada "em Escolas, Bibliotecas Públicas, clubes, cinemas, teatros, sede de associações, Delegacias de Ensino, Câmaras Municipais, e outros locais, gerando um amplo movimento de discussão da Escola Pública". Os comentários e sugestões dos professores que vieram das discussões do Documento I e das sessões do Forum, dariam, de acordo com ele, mais de 15 volumes, se fossem publicados⁷¹. Isto, em sua opinião mostra que "os professores não precisam de treinadores, de técnicos, para treiná-los; eles sabem do que precisam". Para ele os professores, precisam inicialmente ser ouvidos em suas necessidades, e os técnicos devem estar a serviço dessa escuta do professor⁷². Esta seria a maneira, segundo seu ponto de vista, de se encarar a mudança: "Se o professor do Estado de São Paulo, tivesse mais condições de trabalho e salários mais adequados, integrando essas duas necessidades históricas dos professor-

70. Cf. Gadotti, Moacir. O "Forum de Educação do Estado de São Paulo" in Gadotti (1986), pp. 115-116.

71. Relato do Prof. Moacir Gadotti, em entrevista com o Prof. Paulo de Tarso.

72. A questão de reciclagem, aperfeiçoamento e atualização versus debates abertos com ampla participação dos professores sempre esteve em discussão, nas propostas participativas formuladas e implantadas.

res deste Estado, a parte pedagógica estaria pelo menos 50% resolvida"⁷³.

Os debates ocorridos nas sessões do Forum contribuíram, segundo o Prof. Paulo de Tarso, para que os técnicos da Secretaria de Educação fizessem um levantamento das condições de trabalho do professor e de suas reivindicações históricas; o fato dos professores poderem apresentar suas reivindicações com o apoio da Secretaria de Educação, foi, no seu entender, "um passo importante que teve repercussão nas vitórias salariais alcançadas pela classe".

Mas as relações entre os professores e a Secretaria e mesmo entre seus órgãos centrais e o gabinete do Secretário não eram tranquilas. As mudanças que se tentavam implantar através da participação dos professores, especialistas, pais, alunos, funcionários, enfim, de todos interessados nos problemas educacionais, deparar-se-iam com a resistência dos órgãos centrais da própria Secretaria e, também, com pressões político-partidárias. A terceira sessão pública do Forum, foi, na opinião do Prof. Gadotti, a mais polêmica, onde a participação teria tido um momento de teste. Segundo seu relato, foi nesse dia que os órgãos centrais se encontraram com as universidades que haviam elaborado um estudo sobre o Documento 01 e seus resultados, tendo sido apresentadas as reivindicações da rede, sendo que algumas eram até contraditórias. Conforme o depoimento do Prof. Gadotti, "houve aí um certo confronto entre as posições dos

73. Considerações do Prof. Moacir Gadotti, em entrevista com o Prof. Paulo de Tarso, citada.

órgãos centrais, um confronto crítico mas muito produtivo, entre as propostas dos órgãos centrais da Secretaria e a rede". Foi onde o "debate realmente foi testado, onde a participação teve um momento de teste"⁷⁴.

O embate entre a teoria e a prática, naquele momento, mais uma vez, evidenciaria as questões políticas, partidárias e burocráticas, abarcando os principais atores envolvidos na educação. De um lado, o Secretário Paulo de Tarso e seu gabinete, que procuravam efetivar as promessas de participação. De outro, a estrutura da Secretaria de Educação, implantada pelo regime autoritário. Permeando esses dois grupos, políticos do PMDB e militantes do PT. Por fim, os professores, nessa ordem: entidades, professores de 3º grau, professores de 2º grau, professores de 1º grau, professores de pré-escola.

Concordes às promessas de efetivar a participação, tão cara ao governador Montoro, os grandes princípios do Fórum foram a ele encaminhados, justificando sua criação: "numa democracia, fundada nos princípios de autonomia e participação, a educação é ao mesmo tempo fator e produto da sociedade"⁷⁵. Tais "princípios", em evidência desde a discussão do Documento 01, sendo retomados pelo Fórum de Educação, mostrariam as posições dos atores acima apontados. A participação e a autonomia das escolas, defendidas pelo Prof. Azanha, encontravam-se no cerne do Fórum, entendido, como explica seu coordenador, como "lugar onde se discutem

74. *Idem*, *ibidem*.

75. Cf. Gadotti (1986), p. 114, grifos meus.

os assuntos públicos". Em suas palavras, "uma política educacional fixada sem o debate com a sociedade e sem consulta aos profissionais da área e suas organizações gera o dogmatismo, o centralismo e o burocratismo. Ao contrário, uma política democrática de educação, de um lado, procura incentivar a participação de todos aqueles que estão envolvidos com os problemas educacionais e, de outro, procura estimular o papel crítico dos órgãos responsáveis pela educação. Entre esses órgãos figura a Secretaria da Educação, que deve ser lugar privilegiado da discussão desses problemas"⁷⁶.

A participação e a autonomia, lemas do Forum de Educação, tinham aí, ainda, um outro significado. Segundo o Prof. Gadotti, particularmente, nesse caso, "autonomia" significava, também, "não atrelamento". O "exercício da autonomia exige liberdade de manifestação, liberdade de crítica; a geração do novo supõe o confronto das diferenças do velho. Em vez de consenso autoritário e anti-democrático, o livre debate e o confronto de pontos de vista opostos". Da mesma forma, "participação" significa "não omissão", não bastando "exercer a crítica", sendo preciso "propor", passar da "crítica às propostas". Não basta, segundo ele, "defender direitos, é preciso ter a ousadia de criar novos direitos e instrumentos concretos que possam viabilizá-los. Estes direitos e instrumentos nasceram, "com a conquista de espaços democráticos, com a organização daqueles a quem os novos direitos beneficiam". "A participação é necessária porque não

76. *Ibidem*, pp. 114-115.

acreditamos em doações de poder, mas em conquistas efetivas, consolidadas pela luta e pela organização⁷⁷.

O debate e a crítica deveriam chegar à escola, à sala de aula, tornando-se estas, um Fórum permanente de estudo, que iriam gerando, aos poucos, "uma nova concepção da educação, mais crítica, mais criativa, mais participativa". "A meta de uma política democrática de educação é levar a escola a definir o seu próprio modelo de educação, a gerar sua própria utopia pedagógica, seus projetos e planos, um projeto educacional novo, em função do qual a aplicação de maiores recursos para a educação tenha sentido"⁷⁸.

Estes objetivos, porém, não lograriam ser alcançados. Desde outubro, conforme depoimento do Prof. Gadotti, o Secretário da Descentralização e Participação, já o alertava de que não poderia mais fazer seminários, debates públicos, porque o governo estava sendo cobrado e pensava em desativar o Fórum de Educação. Em dezembro, a terceira sessão pública do Fórum, foi, conforme seu relato, um "confronto" entre seus organizadores e os dirigentes dos órgãos centrais, pois a participação, só era aceita quando elogiava o governo, e não quando criticava e dava sugestões para ampliar as coisas⁷⁹.

A partir daí, segundo o Prof. Gadotti, as entidades primeiro, e as universidades depois, teriam percebido

77. *Idem*, p. 116.

78. *Idem*, pp. 116-177.

79. O Decreto no. 20870 de 15/03/1983 (data da posse do Governador Franco Montoro), transforma a Secretaria Extraordinária de Desburocratização em Secretaria Extraordinária de Descentralização e Participação. Significativamente, apesar de ser criada para promover a participação, esta Secretaria, naquele momento, se via impedida de exercer sua função.

que estavam sendo utilizadas como mecanismos de cooptação. Em sua opinião, o Prof. Paulo de Tarso tinha a "intenção de levar à frente uma política de educação popular, realmente, e não populista. Mas, o que teria ocorrido, é que "o governo como um todo era populista, e não podia ter uma proposta de educação popular, com participação popular; havia uma contradição entre o governo e a Secretaria de Educação que se revelou clara no momento da greve de abril de 1984".

Essa cooptação, na opinião do Prof. Palma, era de certa forma praticada também pelo Prof. Paulo de Tarso, teria uma "concepção um pouco atrasada de administração pública", - "estilo Jango", do qual fora ministro - o "trabalhismo fisiológico", ou seja, estar bem com o líder sindical para "manipular a categoria". Mas, o que teria acontecido, segundo ele, é que o Prof. Paulo de Tarso, havia se esquecido que - por paradoxal que isso possa ser - haviam surgido lideranças durante a "ditadura militar", e um sindicalismo diferente, que era minoritário, mas tinha representação na APEOESP. Então, em sua opinião, o Prof. Paulo de Tarso deveria achar que trazendo o PT para dentro da Secretaria de Educação ele iria conseguir um bom trânsito com a entidade. Por outro lado sua "formação democrática" teria feito com que ele, durante toda sua gestão, não fizesse outra coisa a não ser "discutir com a rede".

Entretanto, a proposta de participação, segundo o Prof. Paulo Renato Costa Souza, acontecera em um momento de "explosão participativa", depois de anos de repressão. Na-

quele momento, a participação teria sido entendida, no sentido de viabilizar propostas concretas e efetivas, tornando-se uma questão exclusivamente política, e até mesmo partidária. O Forum, teria se transformado em contestação da própria administração que estava assumindo e, portanto, o Prof. Paulo de Tarso não teria responsabilidade nas questões que eram criticadas. Além disso, em sua opinião havia um viés na definição dos temas do Forum que era um diagnóstico tradicional da educação em relação às áreas-problemas. Como exemplo, cita os Foruns sobre o ensino rural e sobre o ensino técnico que teriam sido priorizados em relação à periferia urbana, onde havia dois milhões de crianças. No ensino rural havia, segundo ele, somente duzentas mil crianças, em situações que, as vezes, não seriam tão ruins quanto às da periferia urbana. E ninguém pensou em fazer um Forum sobre o ensino nessa periferia. Então, em sua opinião, alguns mitos se formavam na Secretaria de Educação que não tinham correspondência com a realidade dos principais problemas que a Secretaria enfrentava⁸⁰.

O Prof. Paulo Renato conclui que, em consequência dos aspectos por ele levantados, a idéia do Forum foi-se desgastando. Entretanto, considera ter sido extremamente importante, por ter dado subsídios e mostrado o "caldeirão" em que estava a educação principalmente depois do período Maluf. Tais subsídios, porém, teriam se revelado de "pouca

80. O depoimento do Prof. Paulo Renato Costa Souza, segundo Secretário de Educação do Governo Montoro, foi obtido em entrevista realizada em 05/12/1990. Suas considerações, a partir daqui serão citadas sem nota de rodapé.

efetividade no encaminhamento de soluções". Os professores, "não esperavam apenas participar, mas queriam também que a participação tivesse uma consequência operacional, pois se participam e nada muda, isso acaba gerando novas frustrações" (grifos meus).

Em síntese, através dos depoimentos obtidos, vê-se que de um lado o Secretário Paulo de Tarso e seu Gabinete tentavam institucionalizar a prática da participação dos professores, e demais interessados na educação, sem formular de antemão uma proposta a ser discutida. Por outro lado, os órgãos centrais, em parte devido à manutenção, da estrutura burocrática autoritária da Secretaria de Educação e em parte pelas críticas recebidas, estavam praticamente paralizados. Os professores, através de suas entidades, reivindicavam fortemente as promessas feitas pelo governador, principalmente quanto às demandas salariais. Esses grupos, não conseguindo se articular, não lograriam, também, estabelecer canais de comunicação que poderiam levar ao encaminhamento de propostas concretas quanto à melhoria do ensino, às condições de trabalho e salário, enfim, à elaboração de uma nova política educacional.

Interessante notar, porém, que alguns críticos da atuação do Secretário Paulo de Tarso, apontam como causa dessa situação justamente a falta de uma "proposta educacional concreta" que deveria ser apresentada pela Secretaria e posta em discussão pelos professores. Se ele quisesse sugerir uma proposta, poderia ter feito, pois segundo a Prof^a.

Guiomar N. de Mello havia um dossiê com todos os estudos, propostas e projetos elaborados pelos educadores, antes das eleições, sob sua coordenação. Entretanto, conforme seu depoimento, ele não foi aproveitado, apesar de ter sido entregue ao Secretário. Diferentemente, o Forum de Educação, sob a coordenação do Prof. Gadotti, retomaria as diretrizes da primeira Comissão de Educação, que privilegiava o aspecto político da educação, dos educadores e cada "comunidade", e entendia que a proposta de participação deveria chegar a auto-organização da "comunidade escolar" capaz de conquistar sua autonomia.

Nessa mesma linha, o Documento 01/83-SE, foi apresentado aos professores como uma proposta de debate, não como um projeto a ser executado. Mas ele não vinha de encontro ao que alguns setores da Secretaria de Educação esperavam, reforçando seu descontentamento. Coerentes quanto às concepções de participação e autonomia, o Documento 01 e o Forum de Educação iniciavam as discussões, mas pretendiam esperar suas conclusões para que a nova política educacional fosse elaborada, com a colaboração de todos. Entretanto, a possibilidade de debates, gerando reações diversas entre os participantes não alcançaria os objetivos desejados. Alguns professores, talvez a maioria, como mostram os relatórios da COGSP e da CEI, descrentes devido a experiências anteriores que quase sempre barravam a passagem da discussão à prática, esperavam medidas rápidas que direcionassem a mudança pretendida. Outros, principalmente as entidades, arraigados às

suas próprias concepções, inviabilizariam algumas mudanças, como aconteceu, por exemplo na UDEMO, quanto à questão da eleição dos diretores de escola, delegados de ensino e diretores regionais. Os órgãos centrais, como já se apontou, paralisar-se-iam em relação a novos projetos ou à sua reestruturação, enquanto as escolas davam andamento à rotina do dia-a-dia.

Culminando os problemas apontados acima acrescenta-se a dificuldade do Secretário e sua equipe em agir "como governo", ficando como intercessores dos professores junto aos órgãos centrais e outros setores de primeiro escalão, como a Secretaria de Planejamento e Fazenda. A não superação dos conflitos geraria a greve dos professores no chamado "movimento de abril", que se verá no próximo item. Nesta greve, atuariam também alguns prefeitos e deputados do PMDB, que reafirmando seu poder no interior da burocracia da Secretaria de Educação, exerceriam influência determinante em seus "afilhados" políticos.

Após o terceiro Fórum, que havia acirrado os conflitos internos da Secretaria de Educação, aliado ao descontentamento crescente dos professores que não viam respondidas suas reivindicações, e à movimentação da população em torno das "Diretas já", o professorado, sob a liderança de suas entidades que então se uniram, iniciaria uma greve sem precedentes no Estado de São Paulo.

4. O "movimento de abril": crise, demissão e substituição do Prof. Paulo de Tarso Santos

Com a eleição direta dos governadores em 1982, vários deles de oposição, houve um fortalecimento das lutas em prol da democratização do país. O governador Franco Montoro, em janeiro de 1984, à frente do movimento "Diretas Já", clamava a população a reivindicar eleições diretas para a presidência da República. Como consequência da "distensão política, lenta, gradual e segura" do Governo Geisel, e a "abertura política" do Governo Figueiredo, o medo da repressão começara a diminuir, e foram feitas nesse ano grandes manifestações em praças públicas e em vários pontos do país.

No grande comício pelas eleições diretas do dia 25/01/84 em São Paulo, onde, segundo cálculo do jornal Folha de São Paulo, havia 300 mil pessoas, o Governador Montoro, muito aplaudido, afirmava que "o povo que estava na praça representava os 130 milhões de brasileiros que querem eleger diretamente seu presidente"⁸¹. Segundo o mesmo jornal, 400 PMs desarmados fizeram um policiamento tranqüilo; o 2º Exército, embora de prontidão, não registrou "qualquer anormalidade". Mas, por causa desta campanha, o governador Montoro foi acusado pelo porta-voz do Presidente da República, Carlos Atila, "de ter colocado a máquina de sua administração a serviço partidário a fim de 'mobilizar populares' para

81. Cf. Jornal Folha de S. Paulo, de 25/03/1984, p. 5, onde o comício da Praça da Sé foi objeto de extensa matéria.

o comício pelas diretas"⁸², mostrando que embora os Estados estivessem vivendo um clima menos repressivo, paradoxalmente o mesmo não se dava quanto ao Governo Federal.

Os professores, também se organizaram, integrando-se, através da APEOESP, ao grande movimento nacional pelas diretas, aprovado no Congresso da Confederação dos Professores do Brasil. A mobilização dos professores conseguiu formar, mesmo durante as férias, um Comitê Pró-Diretas, de caráter suprapartidário, com propostas de abaixo-assinados, plebiscito, faixas nas escolas, "aulas" sobre as eleições diretas para Presidente, etc. No comício do dia 25 de janeiro, os professores foram em passeata até a Praça da Sé, tendo à frente o próprio Secretário de Educação, Paulo de Tarso⁸³.

O apoio dado ao movimento das diretas pelos governadores do PMDB e PT, pela imprensa, pelos sindicatos e associações profissionais, pelos movimentos populares⁸⁴, criaria um clima propício à participação. Entre os professores esse clima se traduziu em reivindicações específicas da categoria. Nas palavras do Prof. Paulo de Tarso, "havia todo um espírito de que as pessoas deveriam participar, superar o comodismo e ir para a praça lutar pelos seus interesses, pelos seus direitos. E o professor que historicamente vinha sendo reprimido em qualquer de suas manifestações, em um de-

82. *Idem*, p. 7. Sobre a intensa participação do governador Franco Montoro, no movimento das "diretas já", ver São Paulo. Governo de Estado. A Batalha pela Democracia no Governo Montoro. Coordenadoria de Imprensa do Governo do Estado de São Paulo, 1987, pp. 45-81.

83. Cf. Gadotti (1986), pp. 109-111.

84. O desdobramento da campanha das diretas foi abordado no primeiro capítulo.

terminado momento achou que esta era a oportunidade de realmente dar testemunho público de que suas condições de trabalho eram insuportáveis”.

Os professores aguardavam, desde 1983, a recomposição de seus salários, o que foi frustrado, principalmente no dia do professor (15 de outubro), quando esperavam alguma comunicação a esse respeito. Suas constantes reivindicações, apontadas desde as propostas elaboradas pela primeira Comissão de Educação e referendadas na Proposta Montoro, aguardavam encaminhamento. Essas reivindicações não eram segredo para ninguém, sendo que a própria Secretaria de Educação, durante a apuração feita sobre o governo anterior, havia constatado uma perda do poder aquisitivo dos professores, da ordem de 30% a 40%, nos últimos quatro anos⁸⁵.

O encaminhamento da questão salarial, entretanto, não levou a um acordo entre as partes envolvidas, e resultou em uma greve sem precedentes tornando insustentável a continuidade do Secretário Paulo de Tarso. O impasse final, “resolvido” por seu pedido de demissão, foi conseqüência dos conflitos que já vinham ocorrendo na Secretaria e que, durante a greve, chegaram a um confronto aberto.

Os prefeitos e deputados do PMDB, que estavam descontentes com a atuação do Secretário e de seu chefe de gabinete⁸⁶, fizeram valer sua força política e influência so-

85. Cf. São Paulo. Governo de Estado. Relatório das Irregularidades encontradas na Secretaria de Educação, em cumprimento ao Decreto 20.866. Enviado pelo Prof. Paulo de Tarso Santos ao Governador André Franco Montoro em 15/05/83. p. 2. As principais reivindicações dos professores, apontadas pelas Comissões de Educação, foram abordadas no terceiro capítulo.

86. Os desentendimentos entre os políticos do PMDB e a chefia de gabinete ocupada pelo Prof. José Mário Pires Azanha, foram apontadas no item 3.2. deste capítulo.

bre os delegados de ensino e diretores regionais que haviam sido nomeados por suas indicações. Também a Secretaria do Planejamento, detendo o controle das verbas, contribuiria para o aprofundamento dos desentendimentos. As entidades dos professores, embora em negociação com o governo, aproveitariam a oportunidade para ganhar força política. Enfim, o Secretário, que enfrentava dificuldades de passar de oposição a governo, de incentivar a participação e o diálogo e, ao mesmo tempo, exercer a autoridade, acabou ficando em uma situação insustentável.

Desde 1983, a Secretaria de Educação, conforme depoimento do Prof. Paulo de Tarso, vinha informando o governo das reivindicações salariais dos professores, inclusive alertando que eles esperavam a reparação das perdas salariais dos últimos vinte anos. Em sua opinião isso era injusto mas incontornável. Todavia, ele mesmo, e a equipe de seu gabinete, teriam subestimado a importância quantitativa do movimento durante as negociações. Um movimento que se inicia com 3.000 pessoas e que chega a 100.000, ele avalia, certamente deveria ter sofrido outras influências além do movimento pela eleições diretas. Entre elas, a "certeza de impunidade", de que não haveria repressão, e a união de todas as entidades do magistério, pois não teria havido punição nem pedido de denúncia de professores participantes do movimento. Mas, isso seria tomado por seus adversários como incentivo à greve.

De fato, o movimento dos professores se ampliara com a participação dos diretores e supervisores, que nas greves anteriores eram obrigados a reprimir. Também os diretores regionais deram seu apoio, o que geraria sérios problemas, pois, tendo sido indicados por seus padrinhos políticos (deputados e prefeitos do PMDB). Naquele momento, reportaram-se a eles e não ao Secretário. Então, conforme o depoimento do Prof. Paulo de Tarso, quem coordenou a atuação dos delegados de ensino e diretores regionais foi a "classe política". Esta, antevendo a vitória do movimento, teria orientado seus afilhados para atuar favoravelmente ao professor, para obter ganhos políticos.

Foi aí, durante a greve, que, na opinião do Prof. João Palma, ficou claro que o Prof. Paulo de Tarso não tinha o comando da Secretaria. Ele determinava as providências que deveriam ser tomadas nas regiões, mas os diretores regionais não faziam nada, porque os políticos deixavam claro que queriam derrubar o Secretário. Afinal, apesar das nomeações havidas, muita gente ainda tinha ficado de fora, devido à atuação do Secretário e de seu chefe de Gabinete. Em alguns casos, políticos chegavam a alugar ônibus para levar os professores nas manifestações de protesto. Na avaliação do Prof. Palma, o Prof. Paulo de Tarso não tinha administradores leais, porque o PMDB não entendeu que a lealdade do subordinado tem que passar pelo chefe e não pelo deputado ou prefeito que fizera a indicação.

Além da interferência política na hierarquia burocrática da Secretaria de Educação, havia também a disputa partidária, apesar das promessas de Montoro de governar junto com os demais partidos, dentro do "pluralismo democrático"⁸⁷. Em nome desse princípio, o Secretário Paulo de Tarso não via obstáculos à contratação, para alguns cargos, de pessoas filiadas ou ligadas ao PT. Apesar de achar que os postos de confiança deveriam ser ocupados por representantes do PMDB, admite ter encontrado dificuldades em localizar as "pessoas mais adequadas". Em sua opinião, é normal que os partidos vencedores das eleições, queiram ocupar postos de mando sempre e quando eles tenham militantes tecnicamente habilitados para isso. Entretanto, no caso da Secretaria de Educação alguns cargos não seriam somente um exercício político mas um trabalho técnico. Esse ponto de vista, porém, geraria resistências pois os novos contratados iriam trabalhar juntamente com os funcionários antigos. Essas críticas, segundo o Prof. Palma, tinham como argumento principal o fato de que o PT tinha candidato próprio, havia sido derrotado, e portanto não poderia ocupar postos-chaves na Secretaria.

Entretanto, o Prof. Paulo de Tarso havia feito essas contratações dentro do que ele mesmo chamava de uma "visão democrática", através da qual não se justificava deixar de nomear para alguns cargos "predominantemente técnicos", elementos da oposição, no caso do PT. Em sua opinião, isto foi usado como pretexto para combatê-lo. Quando questionado,

87. Cf. Proposta Montoro, analisada no segundo capítulo.

respondia ser risível que cinco petistas provocassem tanta celeuma, pois eles tinham suas carreiras, eram técnicos em sua profissão, e não faziam questão dos cargos⁸⁸. O problema, em sua avaliação, não seriam essas cinco pessoas, pois elas não faziam a política do PT na Secretaria, mas um trabalho técnico, que em última análise ajudava o Secretário. O Problema seriam os militantes do PDS, sobretudo os fiéis ao ex-governador Paulo Salim Maluf. Segundo seus cálculos, mais de 100.000 funcionários foram escolhidos no período de autoritarismo, para cargos na Secretaria de Educação, contando com professores da ARENA, do PDS ou de formação política conservadora. Alguns desses professores, militantes do autoritarismo, formavam na Secretaria de Educação verdadeiros quistos que dificultavam a atuação do Secretário. Segundo seu relato, ele teve a oportunidade de dizer a membros do Governo, que o problema fundamental de contradição inter-partidária na Secretaria não estava entre o PMDB e o PT e sim entre o PMDB e o PDS.

Na concepção do Prof. Paulo de Tarso a educação tem uma dimensão supra-partidária, nacional. Como exemplo

88. Foram Convidados para trabalhar na Secretaria de Educação e escolhidos pelo próprio Secretário Paulo de Tarso os seguintes professores: Prof^a. Cecília V. L. Guaraná, para coordenar a COGSP, pois segundo o Secretário, ela havia sido punida no governo Maluf como líder dos diretores de escola e poderia ser boa interlocutora junto às bases do magistério criando um clima de participação e diálogo do Secretário com as unidades escolares (ela teria um espírito próximo do PT, não sendo militante nem filiada); o Prof. Moacir Badotti para organizar e coordenar o Fórum de Educação, que era do PT, mas fora convidado para ser técnico em educação. A Prof^a. Mayume Watanabi de Souza Lima, também do PT, para a Superintendência do Planejamento na CONESP que conforme o Secretário, possuía uma idoneidade profissional acima de discussões e foi contratada para um cargo técnico (embora ele reconheça que os cargos na Educação, têm também sua dimensão política). E ainda, Marcelo Auler, como Secretário executivo de um grupo intersecretarial encarregado da abertura de escolas para a comunidade. A Prof^a. Dirce Gomes para a Assessoria Técnica de Planejamento e Controle Educacional, técnica de Educação de alto nível, teria sido escolhida pela Prof^a. Sílvia Pimentel.

disso, cita a campanha pela educação, deflagrada pelo Forum de Secretários da Educação no Brasil, do qual fazia parte, que não pertencia a partido algum, destinando-se a mobilizar a nação inteira, acima dos partidos, para fazer com que a educação fosse prioritária. Essa campanha acontecia no mesmo momento em que as oposições se articulavam em torno de um candidato único para a Presidência, na campanha das diretas. Em sua opinião, seria preciso, naquela circunstância, que surgisse um programa comum dos vários partidos para que deixasse de haver essa contradição entre PMDB e PT, e todos pudessem trabalhar para aquele mínimo de transformação indispensável sem o qual não poderia existir um projeto político viável.

Coerente com suas concepções humanistas-cristãs, o Prof. Paulo de Tarso expressaria sua visão da conjuntura política daquele momento: "hoje eu persigo o ideal de um humanismo não burguês, um humanismo democrático, que não seja uma categoria de dominação, mas seja antes, um instrumento de libertação, um instrumento de afirmação do homem na história (...) um movimento que integraria elementos de várias classes sociais que estariam, por razões de formação da própria consciência, desligados de eventuais privilégios próprios, e mais interessados na transformação do país do que na preservação dos próprios interesses. Isto (...) é a base social de um novo pacto (...) que pode e deve ser interclassista, o que não significa que eu negue as contradições entre as classes. Acho que em todas as classes sociais há pes-

soas que podem em um determinado momento unir esforços para atingir determinados objetivos (...) que costumam estar em contradição com alguns privilégios pessoais. Minha formação cristã pode me levar, por exemplo, a sobrepôr aos meus privilégios, os objetivos de justiça social que eu penso alcançar com um programa multipartidário comum, instrumento do novo pacto social"⁸⁹.

Entretanto, tais idéias, compartilhadas também por Montoro, passavam longe das preocupações imediatas dos políticos e dos trâmites em curso quanto à questão salarial dos professores cuja principal reivindicação naquele momento era a obtenção de cinco referências salariais. Interesses políticos e econômicos interfeririam na intermediação das negociações entre o governo e as lideranças do magistério, impedindo um acordo antes da greve. Nestas negociações estavam presentes, de um lado o Prof. Paulo de Tarso, que, posicionando-se a favor dos professores, teria apresentado ao governo suas reivindicações. De outro lado, o governo, nesse caso representado pela Secretaria da Fazenda. Também as entidades do magistério que não se acordavam totalmente entre si, e, por trás, os políticos do PMDB.

Em fevereiro de 1984, o Prof. Paulo Renato Costa Souza, então assessor do Secretário da Fazenda, José Serra, tivera contato com as lideranças do magistério, a seu pedido. Sua conclusão após ter ouvido as lideranças, é que seria muito difícil não conceder as cinco referências. Depois

⁸⁹. Os princípios humanistas cristãos, relevantes à Proposta Montoro, foram analisados no segundo capítulo.

de fazer os cálculos, sugeriu dar duas referências em março e as outras três parceladas. Isso, conforme seu depoimento, foi discutido com o Governador Montoro e com o Prof. Paulo de Tarso, pois era algo para sair durante a negociação, tendo como objetivo colocar o Governo "na frente" deste processo. Mas o governo atrasou esta concessão, e só depois que estourou a greve é que o Prof. Paulo de Tarso anunciou as duas referências, e aí os professores não aceitaram. Mas, na opinião do Prof. Costa Souza, se fosse anunciada antes, teria sido aceita⁹⁰.

Deflagrada a greve, ela seria, como disse o Prof. Gadotti, o momento de teste da democratização reivindicada pelos professores e prometida pelo governo. Para o Prof. Paulo de Tarso o problema era saber como conciliar a liberdade de um grupo profissional de reivindicar melhores condições de trabalho com a autoridade que deve existir, porque, sem ela, esse movimento poderia degenerar em agitação ou até em incentivo ao caos.

Durante as grandes manifestações dos professores, não havia, conforme depoimento do Prof. Moacir Gadotti, uma faixa sequer que fosse contra o Secretário. Em sua opinião, o professorado fez uma "distinção entre a Secretaria e o Governo, o que começou a agravar as contradições internas".

A convenção na Praça da República, na opinião do Prof. Paulo de Tarso, foi uma "concentração ordeira", o professorado assumindo uma "postura educacional", reivindicando

90. O Prof. Paulo Renato Costa Souza afirma desconhecer as razões do atraso da comunicação.

"com apoio da população, como o mestre reivindica, isto é, procurando preservar alguns valores de disciplina, ordem etc, e compatibilizando isso com a necessidade imperiosa de obter condições melhores de trabalho". Ele viu tudo como um "avanço em relação a concentrações anteriores" mas, ao mesmo tempo, uma "contradição do movimento com o governo", sobretudo com o Palácio dos Bandeirantes". Pediu, então, a assessoria de imprensa da Secretaria que fotografasse a concentração porque queria mostrar às autoridades do Palácio, a amplitude da concentração e sua forma"⁹¹.

Mas, apesar de admitir ser favorável ao professorado, o Prof. Paulo de Tarso, afirma "ter consciência", naquela altura, de sua posição de homem de governo. Por isso, ele teria pedido às entidades para não fazerem greve, chegando a alertar o Prof. Gumercindo Milhômem Neto (presidente da APEOESP), de que uma greve de todos os professores com o "clima democrático" que existia na Secretaria, criaria condições que obrigariam o Secretário a sair, pois sabia que dificilmente seria suportável por parte do governo e da sociedade civil a mobilização de 100.000 professores. Este seria (e foi) um fato tão inusitado que a adaptação a ele, seu manejo, apresentaria dificuldades políticas insuperáveis.

Mas a greve explodiu, e as contradições do governo, somadas à insatisfação crescente dos professores, levariam as negociações a um impasse. Na opinião do Prof.

91. O Prof. Paulo de Tarso, relata ter havido uma confusão com essa foto, diante da qual teria exclamado "que maravilha", sobre a qualidade da mesma, que foi interpretada pelos jornalistas como referência ao movimento dos professores.

Paulo de Tarso, tal impasse se deu devido à mudança do caráter reivindicatório do movimento que passou a ser de contestação ao governo estadual. A mobilização dos professores crescera tanto, que mesmo após o anúncio de que o governo se comprometia a atender a reivindicação das cinco referências, prometendo passar a utilizar o critério de "tempo corrido" para todos os fins, não houve condições de se encerrar a greve de imediato. Na assembléia em que isso foi anunciado, não houve condições de votação e a greve foi prorrogada por mais alguns dias até nova assembléia⁹².

A partir daí, a posição do Secretário ficaria insustentável, pois cresciam as acusações de que ele incentivava a greve, inibindo as ações da Secretaria. Por entender que o movimento dos professores passara a contestar o governo, e que a continuidade da paralização não mais se justificava, devido aos ganhos obtidos e a continuidade das negociações, o Prof. Paulo de Tarso deu uma entrevista na televisão, que, segundo ele, "mudava o tom da Secretaria". Nesta entrevista, ele criticava o movimento do magistério, por ter "mudado de qualidade" e "passado a ser a partir daquele instante mais um movimento político do que um movimento de reivindicação salarial". A concentração "fechando" o Palácio dos Bandeirantes, ou "tomando o Palácio" como se dizia, em seu entender, havia sido um exagero, pois o acordo havia sido alcançado na véspera. Por que fazer, então, uma demonstração de força?

92. Nessa ocasião, o Prof. Paulo de Tarso considera ter havido "uma submissão de algumas lideranças ao gosto dos grupos mais ativos da massa do magistério, e desejo de agradar aos mais radicais".

Essa seria a primeira divergência entre o Secretário e o movimento dos professores, devido à continuidade da paralização. Alguns dias após, por entender que a "agitação que é co-natural, que é parte de qualquer movimento de massa", não deveria ocorrer nas escolas, o Prof. Paulo de Tarso, publicou uma Resolução proibindo a realização de reuniões do movimento dos professores nas escolas. Conforme seu depoimento "o Secretário tomou posição contra o caráter que passou a ter o movimento depois do primeiro acordo encontrado com o governo; realmente não houve qualquer pressão sobre a Secretaria para que esta Resolução se desse; ela foi uma tentativa, talvez inadequada, contra-indicada, de conciliar a autoridade da Secretaria, que não podia deixar de existir, com a liberdade de reivindicação do magistério. Era puramente uma tentativa que o Secretário fez de dar pública demonstração que ele estava à procura dos limites de uma autoridade democrática". "Como exercer a autoridade num regime democrático? Como conciliá-lo com a liberdade?" "Até que ponto chega a liberdade?" "Onde começa a autoridade?" Eram essas as questões que o Secretário se colocava. E, naquela altura dos acontecimentos, ele se sentia muito mais como homem do governo: "na verdade, aquela Resolução foi feita muito menos como representante dos delegados e dos regionais que na verdade estavam com a sua emoção definitivamente comprometida com o movimento do magistério e muito mais como um homem de governo" ... "Eu agi no momento de fazer a resolu-

ção, como um homem de governo mais do que como homem de Secretaria, mas sem nenhuma pressão”⁹³.

Ao publicar a Resolução, explica o Prof. Paulo de Tarso, não estar “rompendo com o magistério”, mas apenas assumindo uma posição que lhe parecia a mais correta, que era fazer com que esses movimentos se realizassem nas sedes sindicais. Ele afirma também que sua posição de não reprimir o movimento não mudara, querendo apenas preservar o espaço escolar por acreditar que “a vida escolar pede um mínimo de tranqüilidade, que é incompatível com a organização de um movimento de massa como foi o movimento de abril”.

Contra essa Resolução se pronunciaram veementemente as entidades do magistério (UDEMO, APASE, APEOESP, AOESP), enviando ao Secretário um pedido de revogação da medida. Os argumentos que fundamentaram esse pedido, mostram claramente a distinção feita, entre a Secretaria de Educação e o Governo do Estado. Em seu primeiro “considerando” fazia referência à conduta democrática da administração do Secretário correspondente à “sua história como educador e defensor das causas populares”. Em seguida avaliava que a Resolução havia sido tomada em um momento “extremamente difícil nas relações do Magistério e Governo do Estado”, e que teria sido “conseqüência de conhecidas pressões político-partidárias, das quais o Senhor Secretário procurou, na medida de suas possibilidades, afastar durante o período de sua admi-

93. O Prof. Paulo de Tarso afirma que ao baixar a Resolução, tomou uma atitude como “homem de governo” e não uma atitude indicada por quem eventualmente estivesse interessado em preservar sua popularidade junto ao movimento do magistério, ou preocupado em preservar um “perfil político” simpático ao magistério”.

nistração". Afirmava, então, que a revogação da Resolução concorreria para a "continuidade do diálogo com a Secretaria de Educação, em base de respeito mútuo"⁹⁴.

Nesse pedido de revogação afirmava-se, ainda, que as reuniões estavam sendo realizadas sem prejuízo das aulas; que os membros do Magistério eram os "primeiros interessados em preservar a tranqüilidade das escolas e o bom desenvolvimento dos trabalhos escolares; e, que os diretores e supervisores, sendo responsáveis diretos pela aplicação da Resolução, não poderiam cumpri-la, "sob pena de estarem traindo o Magistério"⁹⁵.

Também era contra a Resolução o Prof. Moacir Gadotti, por entender que ela contradizia o "espírito com que tinha sido conduzida a greve e os chamados negócios de educação", considerando que ela instauraria o "estado de emergência na educação". Como argumento, o Prof. Gadotti afirma que o professor deixou de ser aquela figura isolada, que fazia um "trabalho pessoal", sendo considerado um modelo ideal para o qual muitas pessoas caminham, se preparando para a formação das gerações novas. Em sua opinião, o professor é hoje um "trabalhador qualquer", um "trabalhador de massas", que como qualquer trabalhador tem o direito de se organizar em seu próprio local de trabalho, sem prejudicá-lo e sobretudo sem prejudicar o aluno"⁹⁶.

94. Carta dirigida ao Sr. Secretário da Educação, em 21 de maio de 1984, pedindo a revogação da Resolução 124 de 15 de maio de 1984, publicada em 16 de maio de 1984, assinada pela APEOESP, APASE, UDEHO, ADESP.

95. *Idem*, *ibidem*.

96. Considerações do Prof. Moacir Gadotti, em entrevista com o Prof. Paulo de Tarso.

O Prof. Paulo de Tarso, por seu lado, considera que o professor, embora seja um trabalhador, tem peculiaridades que o distinguem dos demais trabalhadores; que o professor tem que "preservar uma certa autoridade democrática dele na escola, tem que preservar a autoridade democrática do diretor, tem que preservar sua autoridade democrática junto ao aluno. Se ele transforma a escola em um espaço de agitação (...) o que pode ocorrer é que o aluno se sinta também no direito de fazer uma greve por razões banais". O ideal, em sua opinião, é que os movimentos de reivindicação sejam feitos nas sedes sindicais. Os professores, argumenta, ao realizar seus movimentos, têm que assumir uma postura educacional; o que a sociedade civil espera do professor é que ele conduza seus movimentos, de "maneira ordeira e democrática".

Essa Resolução do Secretário, na opinião do Prof. Gadotti, foi tomada para que ele pudesse se manter no cargo, e manter a unidade de seu grupo no Secretariado do Governo. E, esse momento, para o Prof. Gadotti, teria sido de decisão. As sessões do Forum já haviam sido desativados e a greve teria mostrado, que esse governo não tinha vindo para mudar realmente: "não havia feito nenhuma reforma administrativa, não havia qualquer vontade de se reformar a estrutura autoritária". Então a Comissão Coordenadora do Forum de Educação pediu coletivamente sua demissão, por entender que não poderiam "realizar uma proposta democrática dentro de uma estrutura autoritária".

Entretanto, para o Prof. Palma, o Prof. Paulo de Tarso não pode ser avaliado por esse seu último ato (de baixar a Resolução), que teria sido um "ato de desespero". Em sua opinião, o Prof. Paulo de Tarso tem uma "formação democrática", "pensa como democrata", e o que teria acontecido, é que ele não teve apoio de quem ele mesmo havia colocado na máquina administrativa. Apoio em termos de competência para viabilizar a mudança, pois até mesmo em coisas simples, que o magistério tinha direito (promoções, por exemplo), havia emperramento. Isso, somado às pressões políticas, inclusive da Secretaria da Fazenda, teriam deixado o Prof. Paulo de Tarso sem sustentação. Sua "política de conciliação", durante a greve, não teria se viabilizado. No início do movimento, considera ainda o Prof. Palma, o Prof. Paulo de Tarso teria "usado" a greve, acreditando que ela pressionaria o governador, no sentido de liberar mais verbas. Mas, o que ele não teria avaliado, é que o Secretário da Fazenda, não tinha interesse em sua permanência na Secretaria, só liberando as cinco referências depois que ele "perdera o controle" das negociações.

Essa interpretação, no entanto, foi contestada pelo Prof. Paulo Renato C. Souza. Ele afirma, que somente após a saída do Prof. Paulo de Tarso é que teriam sido feitas as indicações para a substituição do Secretário, tendo primeiramente sido convidado o Prof. José Aristodemo Pinotti⁹⁷, e só após sua recusa é que ele teria sido convi-

97. O Prof. José Aristodemo Pinotti foi posteriormente o terceiro Secretário da Educação do Governo Montoro, tendo substituído o Prof. Paulo Renato C. Souza.

dado para ser o novo Secretário. Em relato posterior, também o Governador Montoro afirma não ter pressionado de nenhuma forma o Prof. Paulo de Tarso, por ter nele total confiança, sendo que sua demissão teria se dado por decisão pessoal⁹⁸.

Todavia, na opinião do Prof. Gadotti, embora esses depoimentos afirmem o contrário, o que ele considera "trágico" na vida política é que naquele momento de "transição" o Prof. Paulo de Tarso tivera que optar entre estar do lado dos professores ou do governo. E, optando por ficar ao lado do governo, este acabou por "tirá-lo" da Secretaria⁹⁹.

O Prof. Paulo de Tarso justificou seu pedido de demissão devido à continuidade do movimento do magistério: "a repercussão do movimento nas atividades da Secretaria era muito negativa, pois tudo estava praticamente paralisado. As aulas não estavam sendo dadas e tudo que se fazia era no sentido de manejar a atuação da Secretaria contra o movimento". Por isso ele achou que devia "deixar o caminho aberto para o governador dialogar melhor com as entidades de classe". Renunciou, então ao cargo de Secretário por considerar que naquele altura, suas condições de diálogo com as entidades do magistério não eram as ideais e, que estavam prejudicando a Secretaria". Antes de sair, porém ele revogaria a tão polêmica Resolução, que proibia as reuniões do magistério nas escolas.

98. Depoimento do Governador André Franco Montoro, obtido em entrevista realizada em 29 de novembro de 1990.

99. Considerações do Prof. Moacir Gadotti, contestadas pelo Prof. Paulo de Tarso, em entrevista citada, na qual afirma ter pedido demissão três vezes até que o governo reiterasse seu pedido.

Com a saída do Prof. Paulo de Tarso, cairia também a simbologia ligada à sua pessoa. Ele era um poeta, acusam seus críticos! Não era uma pessoa para estar dirigindo uma máquina tão pesada, e com problemas que de seu ponto de vista eram mesquinhos, como por exemplo, os decorrentes das construções escolares (tetos, fossas, reformas), disse a Prof.^a Guiomar N. de Mello.

O Prof. Paulo de Tarso, teria sido vítima de seu próprio espírito aberto, afirma o Prof. Wagner Rossi. Vítima de sua própria liberdade, de sua própria abertura, porque os movimentos sociais que até então eram reprimidos passaram a ter muita liberdade e exageraram um pouco. Essa passagem, em seu ponto de vista, deixou uma marca muito ruim na educação, e nos movimentos sociais, que é a do corporativismo: cada categoria procurando seu próprio benefício, exclusivamente, direto, objetivo, concreto, seu aumento salarial, suas condições de trabalho. Mas, embora tudo isso tenha que ser respeitado, isso não é tudo e naquele momento passou a ser. De lá para cá, em sua opinião, as discussões sobre a educação caíram a zero.

A demissão do Prof. Paulo de Tarso, que havia participado desde o início das discussões sobre a democratização da educação¹⁰⁰, acabaria com a tentativa de se implantar uma participação mais direta dos professores na elaboração de uma nova política educacional. O "símbolo da resistência,

100. O Prof. Paulo de Tarso participou, como se viu, do I Seminário de Educação Brasileira, em 1978; da I Conferência Brasileira de Educação em 1980 e da primeira Comissão de Educação, que se reuniu para elaborar uma proposta democrática para a educação.

do movimento Paulo Freire, do movimento de base" que segundo o Prof. Gadotti, o Prof. Paulo de Tarso representava, também ruiria com sua demissão. Em seu lugar, um outro mito, o administrativo, se criaria, a partir do "estilo" do novo Secretário.

Avalia o Prof. Gadotti que a proposta de participação havia acabado quando o Prof. Paulo Renato assumiu a Secretaria de Educação, sendo que ele teria somente administrado a crise, resolvendo os problemas mas sem trazer uma proposta nova.

O Prof. Paulo Renato, conforme seu próprio depoimento, não esperava ser Secretário de Educação, mas sim Secretário da Administração. Trabalhando na PRODESP (Companhia de Processamento de Dados do Estado de São Paulo), estava a par das questões funcionais e salariais dos professores, mas não acompanhava as questões educacionais. Quando assumiu a Secretaria, relata teria notado uma grande insatisfação do professorado e procurado implantar a participação em dois níveis: primeiro, através de um entendimento intenso com as entidades do magistério, e em outro através de visitas ao interior quando teria aberto amplas discussões onde confrontava as reivindicações daquelas entidades.

No início de sua gestão o Prof. Paulo Renato relata ter procurado ouvir as pessoas que tinham participado da Proposta Montoro. Primeiramente as Prof^{as}. Guiomar N. de Mello e Teresa Roserley N. da Silva. Depois, as pessoas que estavam na Secretaria, em vários cargos, da CENP, ATPCE,

CONESP. Após "escutar muito", selecionou uma equipe onde procurou contemplar visões diferentes da educação, mas com pessoas com quem tinha contato direto. Por exemplo, na COGESF, Mirian Warde, indicada pela Prof^{ma}. Guiomar, e Ana Maria Quadros, que ele havia conhecido através de José Serra; da CONESP, a Prof^{ma}. Mayume Watanabi de Souza Lima. Conforme seu depoimento, era sua prática freqüente mobilizar pessoas que tinham idéias sobre educação e fazer discussões "abertas" tanto com sua equipe quanto com os diretores regionais e delegados de ensino. Estes apesar de terem sido indicados pelos deputados, eram obrigados a pensar em educação, fazendo desaparecer o fisiologismo.

Na opinião da Prof^{ma}. Guiomar Namó de Mello, o Prof. Paulo Renato, ao contrário do Prof. Paulo de Tarso, tentou "administrar o cotidiano" e soube delegar as "questões mais técnicas", tanto do ponto de vista administrativo quanto do ponto de vista político. Para ela, sua gestão foi a melhor durante o Governo Montoro, o período "mais estável", onde as coisas começaram a acontecer, quando houve uma retomada com outro tipo de administração. Mesmo não conhecendo a área, continua a Prof^{ma}. Guiomar, ele decodificava muito rapidamente as informações: "não conhecia a área mas era um bom administrador e tinha uma perspicácia do ponto de vista político-administrativo que raras pessoas possuem.

Para o Prof. Wagner Rossi, o Prof. Paulo Renato, foi um excelente administrador e mais nada, por não entender

da área de educação, sendo um especialista em economia do trabalho. Foi um "excelente Secretário de Educação no sentido formal, pôs ordem na casa, foi eficiente, mas em um nível absolutamente divorciado da questão educacional". Em sua gestão, considera o Prof. Rossi, as discussões na educação foram abandonadas e o tipo de procedimento do Prof. Paulo Renato, parando com o enfrentamento dos problemas, teria atendido a um interesse mais imediato do governo, à época.

Quanto ao relacionamento com os políticos, o Prof. Paulo Renato entende ter havido dois períodos em que as pressões políticas foram domesticadas: o do Prof. Paulo de Tarso e o seu. Mas ele ressalta ser preciso estabelecer uma diferença entre não receber os políticos e não fazer o que eles pedem. Conforme seu depoimento, ele fixava a política, os critérios para preenchimento dos cargos comissionados, estabelecendo uma relação que se pautava sempre pelas orientações da Secretaria. Como exemplo cita as construções escolares cujas demandas e necessidades eram verificadas através de contatos com os prefeitos, com os deputados, com os vereadores, e confirmados pela diretoria da CONESP. A Secretaria de Educação possuía um plano de construções, com todas as informações, e através dele o Secretário podia antecipar aos políticos, os locais em que seriam feitas as obras, para que eles pudessem fazer os pedidos de acordo. Além disso, ele afirma sempre existir alguém contra, quando os pedidos são absurdos, não precisando a própria Secretaria argumentar, deixando que as partes discutam entre si.

A ida do Prof. Paulo Renato para a Secretaria de Educação, na opinião da Prof.^a Guiomar N. de Mello, teria levado para lá uma posição de força política por ele ser do "esquema de poder que se instalou no Governo Montoro, em torno do Secretário do Planejamento, José Serra". Essa força política, entretanto, no entender do Prof. Paulo Renato, vinha de seu próprio posicionamento como Secretário. Conforme seu relato, quando apresentava os problemas ou os planos a outras autoridades do governo, levava sempre as questões já equacionadas, com cálculos e informações. Além disso, nunca teria dito ser advogado dos professores e prometido levar suas reivindicações ao governo. Conforme seu depoimento, ele dizia sempre: "eu sou o governo e doravante vocês falem só comigo".

Com grande apreço, o governador Franco Montoro cita o Prof. Paulo Renato, como Secretário de Educação de seu governo, recomendando seu trabalho sobre a descentralização para a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e elogiando sua atuação na reformulação do Estatuto do Magistério¹⁰¹. Durante as negociações para essa reformulação, o Prof. Paulo Renato discutia com as entidades, com os deputados e com o Secretário do Planejamento, com "muita tranquilidade", advinda, conforme seu relato, dos cálculos e estudos que possuía sobre cada proposta. Suas informações detalhadas podiam subsidiar as discussões, fortalecendo sua posição como Secretário.

101. Depoimento do ex-governador Franco Montoro, em entrevista citada. Cf. Souza (s.d.).

Discutido na Assembléia Legislativa, o Estatuto do Magistério, aprovado por lei, lograria conquistar algumas reivindicações dos professores, referentes a salários, horas-atividades, promoção funcional e atualização profissional. Além dos ganhos obtidos¹⁰², o Prof. Cleiton de Oliveira entende que este Estatuto não teria tido o "caráter eleitoral" dos anteriores (1974 e 1978), aprovados às vésperas de pleitos.

Os "Cursos de Treinamento e Aperfeiçoamento para Professores e Especialistas" iniciados na gestão anterior, tiveram na gestão do Prof. Paulo Renato grande incentivo. Segundo relatório da Secretaria de Educação, foram ministrados em convênios com as universidades 66 cursos em 1983, 56 em 1984, 259 em 1985 e 549 em 1986, atendendo a 37.851 professores sendo 2.640 em 1983, 2.140 em 1984, 10.280 em 1985 e 22.791 em 1986. Além desses 401 cursos, encontros, seminários, reuniões de orientação técnica a professores e especialistas, ministrados pelos órgãos da própria Secretaria, atenderam 37.984 pessoas. O projeto Ipê produzindo 53 programas de televisão, criou 2.431 telepostos em 1984, 1.396 em 1985, e 1.500 em 1986, tendo tido 84.858 participantes em 1984, 239.271 em 1985 e cerca de 100.000 em 1986. Foram feitos 27 fascículos de apoio ao projeto IP em 1985 num total

102. As mudanças feitas no Estatuto do Magistério, que são consideradas benéficas aos professores e especialistas em educação, são arroladas em São Paulo. Governo de Estado. A Batalha pela Criança no Governo Montoro. Coordenadoria de Imprensa do Governo do Estado de São Paulo, 1987, pp. 119-122.

de 1.300.000 exemplares, e 5 documentos em 1986 num total de 760.500 exemplares¹⁰³.

Esses cursos, conforme o relato do Prof. Paulo Renato, teriam sido o começo de um projeto maior. Este, seria criar nas universidades um "Programa de Aperfeiçoamento de Professores", com definição do número de disciplinas e carga horária. Uma vez cumpridos dariam direito a diploma, com valor na carreira do magistério. Mas essa idéia não teria tido continuidade no governo subsequente.

Entretanto, da forma com que foram realizados (cursos específicos) e mesmo se fossem de outra maneira, como a indicada pelo Prof. Paulo Renato, os cursos de aperfeiçoamento mantêm, em sua realização a relação verticalizada entre os professores das universidades e os de 1º. e 2º. graus¹⁰⁴. Aqueles ministram, os cursos, e estes os fazem ou "recebem". Esse tipo de relação, "vertical" entre os professores é que o Forum de Educação pretendia romper, além de ampliar o debate educacional através de temas relativos a política educacional e não apenas às disciplinas e metodologias. A abordagem técnica ou especializada dos conteúdos e métodos de ensino, quando não relacionada às questões políticas, sociais e econômicas da educação, podem levar os professores a um melhor preparo sem o necessário questionamento conjunto dos objetivos da educação e do ensino que continuam

103. Dados obtidos em São Paulo. Governo de Estado. Relatório da Secretaria de Educação - 1983-1986. mimeo, pp. 16-17.

104. Sobre o caráter "autoritário" e "vertical" desses cursos, pode-se consultar artigo de Raquel P. C. Gandini. "Capacitação de Administradores Escolares: questões teóricas e problemas práticos" in Fonseca (1989), pp. 7-22.

sendo definidos nos ministérios e influenciados pelos setores das elites brasileiras. Mudam-se os métodos, invocando Piaget, Freinet, Montessori, Paulo Freire, Emília Ferreiro, muitas vezes em experiências isoladas, não levando a mudanças mais significativas, às vezes dentro de uma mesma unidade escolar. Mudanças essas que, como queriam os educadores das Comissões de Educação, contribuíssem para tornar o aluno "sujeito" e não "objeto" da educação.

A participação, principal questão aqui discutida, na opinião do Prof. Paulo Renato, é implantada de acordo com o estilo de cada um. O seu, teria sido a utilização das discussões e debates com as entidades, com os diretores regionais e delegados de ensino, com os políticos, feitos até mesmo pela televisão, quando necessário. Considera, ainda, que a participação não desobriga o dirigente de ter uma proposta, que é para ser discutida, mas que deve existir para que as discussões não se percam. Não julgando o tipo de participação por ele implantado, como "o ideal", considera ter sido essa a forma possível naquele momento, dentro daquelas circunstâncias, identificando-se, enquanto Secretário, como "administrador da educação".

Através de seu relato, pode-se perceber que o Prof. Paulo Renato, procurou exercer sua função antecipando-se aos problemas e criando formas de se manter sempre informado. Para tanto, escolheu as pessoas de sua equipe de trabalho, que lhe davam informações e apoio técnico. Tendo definido, com essa equipe as prioridades e diretrizes, apre-

sentava-as aos diretores regionais e delegados de ensino, e aos prefeitos e deputados. Confrontava as informações através das discussões feitas com esses segmentos e, também, durante suas visitas aos municípios, onde tinha contato mais direto com professores e diretores. Conforme seu próprio depoimento procurava "ouvir as pessoas", mas nas discussões sobre as decisões a serem tomadas levava sempre um plano ou uma proposta, sobre os quais eram feitas as mudanças negociadas. Diferentemente do Prof. Paulo de Tarso, o Prof. Paulo Renato, parece não ter tido dificuldade em exercer a autoridade conferida por seu cargo, em se identificar como "governo", frente aos professores, e no trato com os políticos.

Os depoimentos acima, mesmo não chegando a analisar quantitativa e qualitativamente os resultados do Governo Montoro¹⁰⁵, indicam as mudanças de orientação ocorridas. Enquanto oposição, o primeiro grupo de educadores queria "politizar" a educação, através da participação dos professores nas decisões educacionais e junto às "comunidades". A possibilidade de ser governo terminou fazendo com que a Comissão de Educação do PMDB se restringisse ao ensino formal com a participação da "comunidade" na resolução dos problemas da escola¹⁰⁶. Uma vez no Governo, durante a gestão de Paulo de Tarso, membros daquela primeira Comissão de Educação, tentariam ampliar a participação dos professores na elaboração de

105. Para uma análise quantitativa do "desempenho educacional do setor público no Estado de São Paulo (1980/1986)", cf. Palma Filho, J. C. "Análise das Políticas Públicas na Área Educacional do Estado de São Paulo" in Palma Filho (1990), pp. 13-17. Cf. também Souza (s.d.).

106. As propostas dessas Comissões de Educação foram analisadas no terceiro capítulo.

uma nova política educacional, mas seriam impedidos por forças partidárias e burocráticas. Na gestão de Paulo Renato, marcadamente influenciada por membros da Comissão de Educação do PMDB, a participação dos professores em questões funcionais se daria através das entidades. Nas questões do ensino, foram priorizados os cursos de aperfeiçoamento.

Os programas descentralizadores (merenda, construções escolares, pré-escola) iniciados na gestão Paulo de Tarso, sem a participação dos professores em sua elaboração, tiveram continuidade na gestão Paulo Renato, e ainda se criou mais um (o PROFIC), na gestão Pinotti. Através desses programas específicos, os municípios teriam sua participação ampliada (apesar dos conflitos apontados) mas essa não chegaria à criação dos Conselhos Municipais de Educação, onde a população (e não a "comunidade")¹⁰⁷ poderia participar das decisões referentes à política educacional. A reformulação do Estatuto do Magistério, por sua vez, abrangeu as questões funcionais, não chegando a modificar as relações de poder existentes na Secretaria de Educação. Também no PMDB, continuariam prevalecendo os setores que em nome da "democratização" do país e através de práticas conciliadoras¹⁰⁸, impediram que se consolidassem na administração educacional práticas mais democráticas de participação tanto dos professores quanto da população.

Do discurso oposicionista exigindo sua participação nos rumos da política educacional do Estado de São

107. As implicações políticas e sociais do termo "comunidade" foram analisadas no capítulo III.

108. A atuação do PMDB, no movimento pela democratização do país, foi abordada no primeiro capítulo.

Paulo, os professores passariam à tentativa, considerada equivocada por alguns dos professores aqui entrevistados, de elaborar tal política. Esta uma vez interrompida seria substituída pelo princípio da representatividade nas questões funcionais e da "competência técnica" no ensino. "Esquecia-se" a participação na elaboração de uma nova política educacional mais democrática e participativa, como demandavam os professores. Estes, restritos às suas escolas, suas disciplinas e seus problemas, pareciam ter aberto mão de seu direito de participar, esmagados cada vez mais por seus ínfimos salários e pelo descaso em que se encontra a educação¹⁰⁷. Essa trajetória, que fez parte do movimento pela democratização do país, deparou-se com questões mais amplas de ordem política e social que serão aprofundadas na conclusão deste trabalho. Tais questões e suas respostas não visam, com falso oráculo ou profeta do passado, apontar erros ou acertos, nem fazer julgamentos morais. Ao contrário, visa perceber a complexidade dos mecanismos envolvidos na esfera da chamada "política pública" (no caso, da educação), como uma pequena contribuição à história das intenções frustradas, capítulo fértil nesse país, e uma tênue luz para os novos embates a favor da educação.

107. Durante a campanha eleitoral para Governador do Estado de São Paulo, em 1990, uma carta da APEOESP aos professores apresentando a "realidade da rede estadual de ensino" coloca em penúltimo lugar (entre 15) a implantação de "projetos autoritariamente sem consultar a categoria e a comunidade escolar".

Capítulo VI - A descentralização na gestão do Prof. Paulo de Tarso Santos

A descentralização entendida como essencial à democracia na Proposta Montoro e nas Propostas elaboradas pelas Comissões de Educação aqui estudadas, esteve sempre ligada à idéia de participação e autonomia. Entretanto, concomitantemente a elaboração dessas Propostas, a Prof^{ma} Lizete Arelaro já mostrava, que no Brasil, a descentralização quase sempre não tem respondido aos interesses da maioria da população¹. A quem teria servido, então, em nossa história, o discurso da descentralização? Responde Arelaro, que na maioria das escolas brasileira, maioria essa de sala única, a descentralização se concretiza não como expressão de uma conquista de autonomia do grupo de educação, mas pelo abandono a que elas são relegadas tanto pelo Ministério quanto pelo próprio Estado².

A interrelação entre os conceitos de descentralização e participação, feita antes e durante o Governo Montoro, mostra uma indefinição que sempre esteve presente nos discursos dos educadores e dos políticos que deles se utilizavam. Usados primeiramente como palavras-de-ordem durante a campanha eleitoral e, posteriormente, como realizações em publicações propagandísticas do governo, os con-

1. Cf. Arelaro (1981). A Prof^{ma} Lizete fez parte da primeira Comissão de Educação aqui estudada no sub-grupo "Descentralização da Secretaria de Educação".

2. Idem, p. 63. Neste artigo a Prof^{ma} Arelaro recupera a história das medidas e tendências descentralizadoras desde o tempo do Brasil Colônia, até o III Plano Setorial de Educação e Cultura (1980-1985).

ceitos de participação e descentralização foram correlacionados ora de maneira causal, ora como viabilizadores recíprocos.

O Prof. José Carlos Melchior, por exemplo, em documento de setembro de 1982, faz afirmações que demonstram essa correlação³. A descentralização, diz ele, é "a forma mais adequada de facilitar a participação, princípio fundamental de política administrativa nos países democráticos". E ainda, "se a participação passa a ser um fato importante, esta só poderá efetivamente realizar-se com um sistema mais descentralizado"⁴.

Na educação, os debates sobre a descentralização, não foram suficientes para viabilizar uma reestruturação da Secretaria de Educação, em seus órgãos e funções. O que houve foi uma descentralização política, uma vez que se deu maior autonomia às Prefeituras, através de convênios em áreas específicas. Entre eles encontram-se a municipalização da merenda escolar e das construções escolares. Medidas descentralizadas mais abrangentes, como a municipalização do ensino de 1º grau por exemplo, embora tivessem sido muito discutidas, não chegaram a ser efetivadas. A mudança no sistema de escolha dos diretores de escola, delegados de ensino e diretores regionais sequer foi discutida, embora reivindicada principalmente pela APEOESP. As mesmas dificuldades encontradas para implementar a prática de uma participação mais direta dos professores nos assuntos educacionais, far-

3. Melchior (1982)

4. Idem, p. 6.

se-iam também presentes na descentralização, devido à política clientelista, aos entraves burocráticos e às disputas de poder.

1. A Municipalização do ensino

A municipalização do ensino e suas implicações políticas gerais e específicas na pré-escola e no 1º grau, como uma das questões mais controvertidas da descentralização na área educacional, deveria a partir de definições teóricas e práticas, orientar as medidas descentralizadoras a serem tomadas. Isto, entretanto, não foi feito pelas Comissões de Educação, que, ou não se pronunciaram sobre o assunto (Propostas 1 e 2), ou somente se referiram à transferência de recursos e competências aos municípios através de "convênios e outros procedimentos adequados", "reservando ao Estado o poder normativo e fiscalizador que lhe é inerente" (Proposta 3). As cinco Propostas analisadas, abordaram mais especificamente os quatro setores onde a descentralização deveria ocorrer: Secretaria de Educação, merenda escolar, concursos do magistério, construções escolares⁵.

A municipalização do ensino, formalizada na Proposta Montoro, deveria ser efetivada através de "Planos-Conjuntos Estado/Prefeitura", visando um "processo gradual de regionalização e/ou municipalização do ensino de pré-escola

5. Essas propostas educacionais foram analisadas no Capítulo III.

e primeiro grau". Estes Planos incluiriam, em uma primeira fase, municípios com "experiência comprovada na administração do ensino básico".

Essa concepção de municipalização do ensino, não era, entretanto, a que tinha sido discutida durante a campanha eleitoral. O Prof. José Carlos Araújo Melchior, em setembro de 1982, elaborou documento onde expressava uma outra concepção de municipalização. Neste documento, cujo objetivo era subsidiar os debates sobre a participação e a descentralização no sistema escolar do Estado de São Paulo, distinguia a "descentralização da administração normativa" referente aos conselhos estaduais e municipais de educação e a "descentralização da administração executiva", referente aos setores já mencionados⁶.

Este documento, citava a Lei 5692/71 que havia previsto a possibilidade de se criar os Conselhos Municipais de Educação, por iniciativa dos municípios. Para tanto, através da criação desses Conselhos, e a seu pedido, o Conselho Estadual de Educação poderia, gradativamente, "começar a delegar suas atribuições, estudando concretamente cada caso e ajuizando sobre as possibilidades e competência de um determinado Município poder assumir parte de seu poder normativo". Enfatizava, no entanto, que o processo de delegação de competência normativa, para que fosse efetivo, teria que se pautar por "reivindicações específicas e concretas partidas dos Conselhos Municipais de Educação". Afirmava, ainda,

6. Melchior (1982), p. 6.

que "a composição dos órgãos normativos" seria uma "questão fundamental para o governo, no processo de legitimação da descentralização", e que "somente com órgãos efetivamente representativos das aspirações locais e regionais" se poderia atender às "necessidades reais da população"⁷.

O documento em pauta atribuía ao Conselho Estadual de Educação (CEE), a competência para efetuar estudos e auxiliar os municípios, através de assessores habilitados, na implantação e funcionamento dos Conselhos Municipais de Educação (CME). Nota, porém, que isso não poderia ser feito logo no início do "governo de oposição" pois a composição do então CEE somente se renovaria em 1/3, em julho de 1983, e em mais 1/3, em julho de 1984. Neste ano e meio o incentivo à criação dos Conselhos Municipais de Educação dado pelo próprio poder executivo através do Secretário de Educação e da estrutura administrativa da Secretaria de Educação; durante este período o Secretário de Educação deveria concentrar-se na descentralização interna da Secretaria de Educação⁸.

A concepção do Prof. Paulo de Tarso, entretanto, diferia das considerações desse documento, aproximando-se mais da concepção expressa na Proposta Montoro. Para ele, a municipalização passaria pela regionalização, sendo preciso que houvesse uma região forte, para que os órgãos centrais

7. *Idem*, *ibidem*.

8. *Idem*, p. 7, (grifos meus). Na proposta de espera de um ano e meio para que se pudesse contar com conselheiros "comprometidos com a democracia, com a educação, com a participação e com a descentralização" como queria este documento, nota-se a confirmação dos critérios político-burocráticos, mantendo-se o mecanismo de escolha que vinha sendo utilizado.

descentralizados nas regiões pudessem apoiar os respectivos municípios. Seu temor era que uma descentralização diretamente orientada no sentido dos municípios ou uma municipalização direta com uma "região desfeita ou fraca", pudesse criar problemas para o município e acabassem inviabilizando o projeto. A municipalização num "governo democrático" deveria, em seu entender, ampliar o "espaço democrático", pois, considerava poder existir uma "municipalização autoritária", como havia ocorrido no Chile. Entretanto, apesar de ter conversado com o governador sobre isso, as discussões não foram aprofundadas por falta de tempo, tendo coincidido com a crise do magistério.

As concordâncias quanto à descentralização, desapareciam tanto na teoria quanto na prática, quando se pensava em implementá-la. Mesmo entre os educadores que participaram das Comissões de Educação, existiam divergências. O Prof. Gadotti, por exemplo, concorda com o Prof. Paulo de Tarso quanto à possibilidade de a municipalização vir a ser um "instrumento ainda maior de autoritarismo e usada para desobrigar o Estado de suas funções de assistir, de controlar, de organizar a educação em todos os municípios". Mas, por outro lado, ele acredita que para haver uma "verdadeira municipalização" seria necessário primeiro, um Plano Municipal de Educação, que não precisaria ser "burocrático", mas que definisse as estratégias e fizesse um inventário das possibilidades da região ou do município. Conforme sua opinião, a "atomização da educação" ocorrida no Chile, teria

diminuído o "poder e a capacidade do magistério em se organizar", "fragmentando-o". Isso seria o oposto da "educação democrática" que se queria implantar*.

O Prof. Wagner Rossi, aponta, por sua vez, um outro aspecto da municipalização, que seria o perigo de "submeter a escola ao poder local". Em sua opinião o "poder local" pode ser mais "conservador" do que o "poder geral". Para ele, reduzir a descentralização à escola, como "universo imediato" seria implantar uma municipalização que "apequenaria a escola, que a negaria no sentido cultural de ampliação de visão de mundo que ela deveria ter".

Várias questões sobre a municipalização do ensino, foram também levantadas àquela época, por professores que haviam participado das Comissões de Educação, estando, alguns deles, trabalhando em órgãos das Secretarias Municipal e Estadual de Educação. Entre as questões que poderiam acarretar distorções quanto ao objetivo maior de democratização, esses professores apontavam o problema de repasse insuficiente de verbas aos municípios por parte do Estado; a continuidade do fisiologismo e clientelismo político, apesar da municipalização; as diferenças econômicas, sociais e culturais entre os municípios e no interior dos mesmos, pois muitas vezes eles eram considerados como "comunidades"; a transferência do poder político sem garantias de maior democratização no Município; a despoltização do professor quando restrito ao município; a municipalização por via da

9. Considerações do Prof. Moacir Gadotti, em entrevista com o Prof. Paulo de Tarso, citada.

regionalização; e, as dificuldades de se chegar à autonomia da escola¹⁰.

Estas questões, embora estivessem sempre presentes nas preocupações dos professores que se ocupavam desse assunto, não apareceram na avaliação do Governo Montoro, feita pelo próprio Governo. Sobre a municipalização do ensino, encontra-se somente n' A Batalha pela Criança no Governo Montoro, um destaque para a municipalização da pré-escola. Sob o título "A pré-escola deixa de ser um privilégio", afirma-se que os convênios Estado-Município, foram crescendo gradativamente e que através do repasse de verbas as prefeituras puderam implantar seu próprio sistema de educação infantil. Segundo a opinião do Governador Montoro, aí expressa, "a pré-escola municipalizada é uma experiência que deu certo". A prova disto, segundo esta avaliação, era o fato de que em 1983 a pré-escola ter sido uma atividade quase exclusiva da rede particular de ensino sendo que com os convênios a pré-escola pública e gratuita atingira, no início de 1987 uma rede que havia suplantado de longe a da iniciativa privada¹¹.

Além de desconsiderar as questões polêmicas da municipalização, esses resultados não revelam algumas questões de ordem prática. Conforme o relato do Prof. Cleiton de Oliveira, por exemplo, havia uma grande demanda dos municípios

10. Cf. Arelaro (1981); Rosenberg, Nogueira e Garrido (1984); Mello, Warde, Roserlei e outros (1985).

11. Cf. São Paulo. Governo de Estado. A Batalha pela Criança no Governo Montoro. Coordenadoria de Imprensa do Governo do Estado de São Paulo, 1987, pp. 96-97. Os números dos convênios assinados de acordo com este documento são: 1983/84 - 72 municípios; 192 classes; 6.720 crianças; 1985 - mais 126 convênios, 310 classes, 13.300 crianças; 1986 - mais 97 convênios, 520 classes, 18.200 crianças.

em relação à pré-escola, mas os convênios, no início, foram feitos apenas com os municípios que já tinham convênio no governo anterior. Posteriormente, teria havido uma ampliação, não acompanhada por verbas compatíveis. Conforme seu depoimento, cada município recebia verbas "extremamente minúsculas, com uma burocratização muito grande para o acerto de contas, sendo que o pior era o dinheiro que chegava normalmente ao final do ano, já desvalorizado".

A municipalização do ensino, prometida na Proposta Montoro, apesar de toda polêmica gerada, não lograria obter um mínimo de consenso para permitir sua viabilização ou para impedir sua implantação caso se chegasse à conclusão de sua impropriedade frente às possíveis distorções apontadas. Isto permitiu, posteriormente que fosse efetivada, pelo governo seguinte, sem nenhuma discussão prévia com os professores¹².

Durante o Governo Montoro, os Conselhos Municipais de Educação e a autonomia da escola, enfaticamente prometidos, ficariam esquecidos. Entretanto, Conselhos Municipais foram criados em outras áreas governamentais¹³, o que mostra

12. No Governo Quéricia, durante a gestão do Prof. Wagner Rossi na Secretaria da Educação, e apesar das críticas que este até então fazia, a municipalização do ensino voltaria à cena educacional. Os mesmos atores viriam a público para criticá-la (Prof. Paulo Freire, Prof. Noacir Gadotti, Prof. João Antonio Felício - presidente da APEOESP). Mas desta feita a municipalização do ensino seria efetivada, sem a participação dos professores, através de convênios com as Prefeituras, fazendo com que a APEOESP se lançasse em campanha contra a municipalização. Cf. Jornal Folha de S. Paulo, de 4, 5, 9 e 10 de agosto de 1989.

13. Foram criados oficialmente durante o Governo Montoro cinco Conselhos de Participação (da Condição Feminina, da Comunidade Negra, dos Idosos, da Juventude e o da Pessoa Deficiente); Conselhos Comunitários Distritais; Conselho das Regiões de Governo (que reunia 42 Escritórios Regionais de Governo); Conselhos Comunitários de Segurança, Conselho de Representantes dos Empregados nas Empresas Estatais; Conselhos de Governo (Social, de Infra-Estrutura, Econômico-Financeiro e Jurídico-Administrativo); Conselho de Geologia e Mineração; Conselho Estadual de Energia; Conselhos Municipais de Defesa do Meio Ambiente. Cf. São Paulo. Governo de Estado. A Batalha da Descentralização e Participação no Governo Montoro. Coordenadoria de Imprensa do Governo do Estado de São Paulo, 1987, pp. 192-219.

a força da burocracia instalada na educação, que não queria mudanças. A ausência de uma descentralização maior na área educacional, não pode ser atribuída ao governador Montoro, afirma a Prof^{ma}. Guiomar N. de Mello. Devido à sua experiência política, Montoro teria concepções mais "modernas" do que os próprios professores da área educacional, incluindo ela própria. O autoritarismo, ela diz, está antes de tudo no processo de centralização, e o que se viu durante o Governo Montoro, foi um avanço pequeno na descentralização, menor do que o próprio Montoro previa.

O Prof. João Falma, compartilhando em parte da opinião da Prof^{ma}. Guiomar, considera que o Governador Montoro, enquanto político, pessoa, homem público, tem qualidades que poucos políticos possuem. Montoro "é descentralizador, ele queria descentralizar, dando o poder aos Secretários que foram os responsáveis por seu governo". Entretanto, "uma coisa é a figura dele e outra o que aconteceu, que não era muito diferente do que vinha acontecendo, no que se refere às nomeações e distribuições de cargos". Conforme seu depoimento, Montoro teria, então, jogado no "esquema tradicional de descentralização, feita politicamente", isto é "descentralizar para as prefeituras e não para a sociedade".

Através das considerações acima, vê-se que a descentralização na área educacional, quando houve, ocorreu em setores específicos, sem uma contrapartida participativa dos professores. A descentralização da merenda e das construções

escolares são exemplos do tipo de descentralização política, apontado pelo Prof. João Palma, como se verá a seguir.

2. A Merenda Escolar

Os problemas existentes na aquisição e distribuição da merenda escolar, que vinham sendo apontados desde as primeiras Comissões de Educação, foram incluídos na "Proposta Montoro" e comprovados posteriormente, conforme o relatório enviado pela Secretaria de Educação ao governador, a "Devassa"¹⁴. A compra de produtos em grande quantidade, durante o governo anterior, fazia com que somente grandes fornecedores pudessem participar das "concorrências", eliminando os pequenos fornecedores locais. O custo do transporte e principalmente a demora na distribuição só permitia a aquisição de alimentos industrializados em detrimento de produtos naturais (leite, ovos, arroz, verdura, feijão, milho, soja, frutas).

A primeira Comissão de Educação, apontando a necessidade de descentralização da merenda afirmava: "o custo desta merenda acabou se tornando peça fácil do 'tráfico de influência' uma vez que as grandes quantidades de alimentos adquiridos, propiciam que certas firmas 'forcem' a adminis-

14. São Paulo. Governo de Estado. Relatório das Irregularidades encontradas na Secretaria de Educação, em cumprimento ao Decreto 20.866. Enviado pelo Prof. Paulo de Tarso Santos ao Governador André Franco Montoro em 15/05/83.

tração para que seus produtos sejam os escolhidos"¹⁵. Esta denúncia foi ratificada posteriormente, constando no rol das irregularidades encontradas na Secretaria de Educação, que constatou, por exemplo, a "compra de 1.700 refrigeradores horizontais (FREEZER) no valor de NCZ\$ 118.000.000,00 não atendendo a prioridade da rede, nem sequer do Programa "Merenda Escolar da época"¹⁶.

Tentando solucionar esses problemas, os convênios com as prefeituras começaram a ser firmados logo no início do governo e foram se ampliando e regulamentando posteriormente, até atingir a quase totalidade dos municípios paulistas¹⁷. Os Conselhos Municipais da Merenda Escolar, regulamentados com o objetivo de ampliar a participação dos municípios, deveriam ser criados pelas Prefeituras Municipais e deveriam ser compostos pelos seguintes representantes: um da Prefeitura Municipal, indicado pelo prefeito; um da Câmara Municipal, indicado por seu presidente; um da Secretaria de Educação, indicado pelo Secretário; um das Associações de Pais e Mestres sediada no município, escolhido entre seus sócios natos¹⁸.

15. Gadotti, Moacir (relator). Diretrizes e Prioridades da Política Educacional para um Governo Democrático no Estado de São Paulo. São Paulo, mimeo, s/d b. (Proposta 2). Cf. Capítulo III.

16. São Paulo. Governo de Estado. Relatório das Irregularidades encontradas na Secretaria de Educação, em cumprimento ao Decreto 20.866. Enviado pelo Prof. Paulo de Tarso Santos ao Governador André Franco Montoro em 15/05/83.

17. A regulamentação da merenda escolar foi feita através da Lei Estadual n° 4021/84 (que transfere às Prefeituras a prestação de serviços de fornecimento de merenda escolar) e dos Decretos n°-22.379, de 19/6/84 (que dispõe sobre a municipalização da merenda, regulamentando a lei 4021), e n° 22.758, de 5/10/84 (que cria os Conselhos Municipais de Merenda Escolar).

18. Cf. São Paulo. Governo de Estado. A Batalha da Descentralização e Participação no Governo Montoro. Coordenadoria de Imprensa do Governo do Estado de São Paulo, 1987, p. 87.

Os resultados da municipalização da merenda, segundo avaliação feita pelo Governo Montoro foram: "uma merenda escolar sadia e compatível com o hábito alimentar das crianças, inclusão de maior variedade de alimentos na merenda servida (que se transforma numa verdadeira refeição com produtos naturais como carne, peixe, ovos, leite em substituição a produtos formulados); compra de produtos na própria região, desenvolvendo a economia local; redução nas despesas de transporte e embalagem; dispensa de complicados processos de licitação (frequentemente acompanhados de irregularidades); e, geração de empregos na produção, preparação e distribuição de alimentos. Um outro resultado paralelo teria sido o aumento do número de matrículas, porque, se constatou era cada vez maior o número de crianças que iam à escola para receber a merenda¹⁹.

Avaliando a municipalização da merenda, o Prof. Cleiton de Oliveira considera que ela trouxe vantagens principalmente quanto à escolha do cardápio feita pelo município e a possibilidade de ampliar a participação dos diretores no programa. Mas, em sua opinião existiam alguns problemas. Estudos da UNDIME (União dos Dirigentes Municipais) mostravam que o governo do Estado repassava de 25% a 35% das despesas com a merenda, sendo que o restante deveria ser coberto pelo município. Este problema agravou-se por causa da propaganda governamental que distribuiu uma cartilha sobre a merenda,

19. *Idem*, pp. 87-88. Nesta publicação podem ser também encontradas informações sobre as hortas, padarias, cozinhas-piloto, produção de leite de soja ("vaca mecânica"), apicultura, piscicultura, avicultura, criação de coelhos, produção de grãos e consórcios intermunicipais, desenvolvidos por alguns municípios.

onde apareciam frutas, por exemplo, que não constavam nos municípios que haviam feito outras prioridades em educação que não a merenda.

Outro problema considerado pelo Prof. Cleiton, é que um dos artigos do convênio dizia que o Estado repassaria verbas de acordo com suas possibilidades. Este seria um problema sério, pois como ficaria o município no dia em que o Estado não pudesse repassar verbas? Outra questão, ainda, seria o crescimento populacional (de até 10% ao ano em alguns municípios), o que acarreta uma defasagem no número de alunos que é calculado com base no nº. de matrículas em novembro do ano anterior. Além desses, outros dois problemas foram apontados pelo Prof. Cleiton: a contratação das merendeiras, e a implantação de outros programas sem consulta aos municípios. As merendeiras, deveriam ser contratadas pelas prefeituras, com exceção do município de Campinas, que teria assinado o convênio sem esta cláusula. Então, muitas vezes eram as próprias serventes que tinham que fazer a merenda ou então a escola tinha que contratar alguém arcando inclusive com os vínculos empregatícios. Tudo isso, quando relacionado a outros programas, como o PROFIC (Programa de Formação Integral da Criança), por exemplo, teria acarretado posteriormente um aumento do fornecimento da merenda que os municípios tiveram que arcar. Conforme seu depoimento, houve escolas estaduais que entraram no programa sem consultar as prefeituras e isso teria gerado atrito entre as prefeituras e o programa.

Sem avaliar quantitativa e qualitativamente o Programa da Merenda Escolar, objetivo que foge aos parâmetros do debate aqui desenvolvido, não se pode deixar de apontar os conflitos por ele gerados. Entre eles, os acarretados pela atuação paralela entre prefeitura e Secretaria de Educação, apontado pelo Prof. Cleiton, que, os Conselhos Municipais da Merenda Escolar não conseguiram resolver. Apesar dos méritos apontados, o Programa da Merenda, por ser setorial, se depararia, por outro lado, com as dificuldades apontadas pelo Prof. Azanha, relacionados à falta de uma reforma administrativa na Secretaria de Educação. A Resolução SE nº 154 de 01/08/83, que tentava excluir os "Projetos Prioritários de Secretaria de Educação", da "interferência paralizante dos órgãos centrais, fora revogada. Essa revogação, de acordo com o Prof. Azanha, "demonstrou a rapidez e a força de reação dos órgãos cujo funcionamento nada mais significa que a simples ocupação do poder e não o seu exercício a bem do serviço público"²⁰.

Além desses aspectos, cabe, ainda, destacar a polémica quanto às funções cumpridas pela "educação compensatória", que pode ser aqui sintetizada através das considerações de Pedro Demo, sobre a participação nas políticas sociais. Ele diz: "assim como a política social como um todo é tendencialmente empurrada para a esfera paliativa, o que a torna assistencialista e compensatória, o mesmo acontece com

20. Cf. Azanha (1987), p. 140.

a participação, pelo que se coíbe a oportunidade de algo auto-sustentado e infra-estrutural"²¹.

A descentralização da merenda, assim como a da construção escolar, que se verá a seguir, continuariam se deparando sempre com os "feudos" políticos-administrativos que não abrem mão de seu poder.

3. As construções escolares

Tal como a merenda escolar, a centralização das construções escolares era combatida desde a primeira Comissão de Educação, aqui estudada. Altos custos e pouca durabilidade seriam seus maiores problemas. A CONESP (Companhia de Construções Escolares) responsável pela construção e manutenção das escolas, segundo essa Comissão cobrava uma taxa de 10% sobre qualquer serviço executado ao Estado, o que onerava ainda mais os serviços. Além disso, a "macrocefalia" deste órgão e a durabilidade de apenas cinco anos dos prédios por ele construídos, agravavam ainda mais os problemas, prejudicando outras prioridades²².

Os mesmos problemas foram também apontados pela Proposta Montoro, acrescidos da denúncia de que a CONESP vinha servindo de instrumento de manipulações eleitorais do atual governo de São Paulo" (Governo Maluf), e a existência

21. Cf. Demo (1986), p. 113. Quanto às implicações da "educação compensatória" nos programas de merenda escolar, cf. Collares et alii (1985), em especial: Collares e Moysés in Collares et alii (1985); Moysés in Collares et alii (1985), e Collares in Collares et alii (1985).

22. Cf. Capítulo III.

de "Comissões irregulares" que onerariam ainda mais os custos das construções às expensas dos contribuintes²³. Para enfrentar estes problemas propunha "não apenas uma ação no sentido de moralizar e reduzir os custos efetivos da construção escolar, mas, também, restringir gradualmente as atribuições da CONESP a funções normativas, de fiscalização e apoio logístico em um sistema descentralizado²⁴. Neste sistema caberia às prefeituras que "tivessem condições", e com a "participação dos Conselhos Municipais de Educação", elaborar projetos, definir os locais (a partir de "necessidades reais" que deveriam ser comprovadas), promover a concorrência para a construção e a conservação dos prédios de acordo com as condições regionais. Isto, conforme a Proposta Montoro, economizaria recursos e, ao mesmo tempo, beneficiaria a descentralização da atividade econômica, ao canalizar, sempre que fosse necessário, a demanda das construções para as empresas locais²⁵.

As afirmações e sugestões acima, constavam também da proposta da Comissão de Educação do PMDB, coordenada pela Prof.^a Guiomar N. de Mello. Pela imprensa, após as eleições e antes da posse do Governo, ela informava que a "Companhia de Construções Escolares (CONESP) passaria a funcionar junto às Divisões Regionais e Delegacias de Ensino, garantindo-se desta forma um barateamento dos custos da construção e uma

23. Montoro, André Franco: Proposta Montoro - Versão Preliminar, apresentada à Convenção do PMDB, São Paulo, mimeo, junho de 1982.

24. *Idea*, *ibidem*.

25. *Idea*, *ibidem*.

fiscalização por parte dos Conselhos Comunitários", que se pretendia implantar²⁶.

Após a posse, as irregularidades apontadas seriam comprovadas. Não havia, por exemplo, na Secretaria de Educação, um sistema de controle e avaliação que permitisse uma melhor utilização dos recursos diante das prioridades da rede, ficando descobertas áreas das periferias urbanas, devido ao altíssimo crescimento demográfico. Houve também atendimentos de pedidos para construção de escolas deixando-se de atender áreas mais carentes de prédios escolares. Reformas caras e falta de funcionalidade de alguns prédios também foram constatadas. Chegou-se mesmo a constatar um caso de convênio assinado entre a CONESP e a prefeitura de Monte Castelo, no qual apesar da entrega do valor total do convênio, não foi feita a construção de duas escolas, embora tivessem sido apresentadas notas e comprovantes de gastos. Também foram verificados gastos exagerados com publicidade em revistas de circulação interna, jornais de pouca penetração e "publicações fantasmas". Em 1982, ano eleitoral, os gastos com propaganda foram quadruplicados em relação ao ano anterior. Muitos convênios irregulares foram encontrados. Sem folhas de documentação, anúncios de licitações inexistentes, concorrências dirigidas, favorecimento das empreiteiras maiores, retardamento de compras (aumentando os preços)

26. Cf. Jornal Folha de S. Paulo de 21/11/82. Os Conselhos Comunitários, todavia, não seriam implantados como se viu no capítulo anterior.

obras sem autorização e licitações com apenas uma concorrente²⁷.

Consta ainda no relatório sobre as irregularidades encontradas na Secretaria de Educação, que a CONESP era um órgão subordinado à Secretaria de Educação, sendo que as decisões sobre inclusão ou exclusão de obras era de sua competência exclusiva. Não obstante, o "Plano Especial/82" havia "sido definido por uma relação encaminhada pelo Chefe da Casa Civil do Governo do Estado, Dr. Calim Eid, sem aprovação ou exame da Secretaria de Educação, em 12/5/82, transformando o órgão em simples repassador de recursos"²⁸.

Apesar das irregularidades constatadas, a municipalização das construções escolares, encontraria dificuldades de implantação, pois muitos municípios não tinham experiência de abertura de concorrência, não tinham condições de construir eles próprios os prédios escolares e em alguns casos o metro quadrado teria ficado mais caro do que se fosse construído diretamente pela CONESP, o que fez com que esta fosse obrigada a retomar algumas construções. Em muitos outros casos as prefeituras revelaram-se capazes de abrir concorrência e de construir escolas, sendo que em alguns poucos casos, as prefeituras conseguiram até construir a um preço inferior àquele previsto no convênio²⁹.

27. Estas denúncias foram detalhadas em São Paulo, Governo de Estado, Relatório das Irregularidades encontradas na Secretaria de Educação, em cumprimento ao Decreto 20.866. Enviado pelo Prof. Paulo de Tarso Santos ao Governador André Franco Montoro em 15/05/83.

28. *Idem*, *ibidem*.

29. Depoimento do Prof. Paulo de Tarso Santos ao Prof. Noacir Gadotti, em entrevista citada.

Mesmo com todas essas dificuldades, uma das maiores propagandas do Governo Montoro, foi a "construção de uma escola por dia, uma sala de aula a cada três horas". Na avaliação feita pelo Governo em "A Batalha pela Criança no Governo Montoro" encontra-se o número de convênios firmados entre a CONESP e as Prefeituras, bem como outras áreas onde houve melhorias, como escolas rurais, escolas isoladas, transporte para crianças da zona rural e escolas de emergência³⁰.

Avaliando essa experiência de repasse de verbas às Prefeituras, o Prof. Cleiton de Oliveira levanta alguns pontos que considera positivos e outros negativos. Segundo seu depoimento, quando são as prefeituras que fazem a concorrência, isso permite a participação de pequenas e médias empreiteiras locais. Nesse caso, a fiscalização da obra pela Prefeitura apressa sua construção e ela só é aceita depois de pronta, e de acordo com o projeto. Este poderia também ser feito pela prefeitura, como aconteceu em Araraquara. Isto permitia uma maior participação dos responsáveis diretos pelas escolas que, através do REM (Responsáveis pela Educação do Município) se reuniam (supervisores e secretário ou dirigente municipal) para fazer um estudo da necessidade de novas construções, com base na população estudantil matriculada e previsão de crescimento. Também se determinava o local que era cedido pela prefeitura ao Governo do Estado. O problema, na opinião do Prof. Cleiton é que além desta prio-

30. Cf. São Paulo, Governo de Estado. A Batalha pela Criança no Governo Montoro. Coordenadoria de Imprensa do Governo do Estado de São Paulo, 1987, pp. 88-91.

rização feita pelo REM, também eram feitas outras, por delegacias e posteriormente pelas divisões de ensino. Por último era feita uma priorização pela CEI, para o interior, e pela COGSP, para a Grande São Paulo. Após essa priorização final é que se estudavam os recursos disponíveis e atendia-se de acordo com esses recursos. O problema, segundo seu relato era que quando essa priorização saía do município não se tinha mais informações. Tudo era feito de forma velada, segundo "critérios técnicos" através dos quais se justificava o impedimento ao acesso das informações. O máximo que o município conseguia era saber sua classificação para o atendimento, sem poder alterá-la. Esse, em sua opinião, é um processo muito lento, autoritário, não se levando em conta o dinamismo do crescimento em certas regiões do Estado.

A esses entraves, acrescenta o Prof. Palma, somam-se os impostos pela legislação. A lei orçamentária de 1969, que ainda continua em vigor, acaba impedindo as compras pelas dificuldades de prestação de contas. Em sua opinião, sem alterar a legislação e o sistema orçamentário e financeiro, a descentralização não sai do discurso, correndo-se até o risco de desmoralizá-la.

Vê-se, então, que apesar da propalada relação entre a participação e a descentralização, no caso das construções escolares o que se deu, novamente, foi uma descentralização para o município, geradora de conflitos entre o poder local e a burocracia institucionalizada na Secretaria de Educação, não conseguindo sequer acabar com o fisiolo-

gismo e clientelismo políticos. A questão, segundo as Prof^{as}. Lisete Arelano e Prof^a. Elba Sá Barreto, é que "a política de clientela, ainda que esteja presente em todas as instâncias do poder, tem sido a regra quando se trata de localidade"³¹.

4. Alguns debates sobre a descentralização

A descentralização, entendida na Proposta Montoro como capaz de democratizar a educação, terminou ficando restrita à setores específicos como a merenda e as construções escolares, feita através de convênios entre o Estado e as Prefeituras. Este tipo de descentralização, coerente com as promessas de fortalecer os pequenos produtores e empresários, abria a possibilidade de uma maior participação destes na produção e distribuição dos alimentos componentes da merenda e na construção dos prédios escolares³². Aumentava também o poder político dos municípios que, apesar das dificuldades burocráticas para a prestação de contas, passaram a ter maior autonomia na aplicação das verbas recebidas. Todavia, não se pode afirmar que essas medidas descentralizadoras conseguiram resolver os problemas apontados anteriormente pela Proposta Montoro, cujas causas eram atribuídas à centralização administrativa. Entre os problemas, a corrup-

31. Cf. Barreto e Arelano (1986), p. 8.

32. Cf. São Paulo. Governo de Estado. A Batalha da Descentralização e Participação no Governo Montoro. Coordenadoria de Imprensa do Governo do Estado de São Paulo, 1987, pp. 85-97.

ção, o fisiologismo partidário e o clientelismo político, que, como alertam os educadores que se ocupam desse assunto, podem continuar existindo nesse tipo de descentralização, agora no âmbito municipal.

A descentralização administrativa da Secretaria de Educação, não chegou a ser feita, tendo-se mantido a mesma organização hierárquica das instâncias de poder (Unidades Escolares, Delegacias de Ensino, Divisões Regionais de Ensino, órgãos Centrais da Secretaria de Educação) e a duplicidade de atribuições a órgãos correlatos (CENP, DRHU, ATPCE). A permanência dessa estrutura acirrou ainda mais os conflitos entre os funcionários da burocracia e os nomeados através de critérios políticos durante a gestão do Prof. Paulo de Tarso, não descentralizou as exigências burocráticas (planos, relatórios, mapas, boletins) feitas aos professores e diretores, e não propiciou uma maior autonomia pedagógica e administrativa das unidades escolares.

A regionalização dos concursos para o magistério, esbarrando nessa estrutura, não seria implementada. Os problemas daí decorrentes, apontados pela Proposta Montoro, não foram solucionados por essa via, nem por outra, pois se pretendia "preservar o vínculo do professor com a "comunidade local" e evitar dispêndio de recursos, transtornos e inaptações que repercutissem na vida e no desempenho profissional do professor³³.

33. A regionalização dos concursos para o magistério, foi efetivada posteriormente, durante o Governo Quéricia.

Apesar da destinação de "294 milhões de cruzados aos diretores e Associações de Pais e Mestres das escolas do Interior e Grande São Paulo, para a compra de material escolar, manutenção das escolas e pequenas despesas"³⁴, essa verba era considerada insuficiente pelos diretores. Além disso, os requisitos burocráticos e legais para a prestação de contas chegavam até a inviabilizar os gastos no tempo previsto.

A não implantação dos Conselhos Municipais de Educação, previstos na Proposta Montoro³⁵, contribuiu, também, para reforçar o poder político da burocracia da Secretaria de Educação. Embora não se possa considerar tais Conselhos em si mesmos suficientes para "inverter o sinal", isto é, mudar as relações hierárquicas de poder, sua ausência contribuiu para que tais relações (entre alunos, professores, pais, especialistas de educação, Secretaria de Educação, e, as várias instâncias de poder político) não fossem "invertidas".

Além das questões já abordadas até aqui, a manutenção exclusiva dos critérios burocráticos para a seleção dos diretores de escola e a predominância dos critérios políticos na indicação e nomeação dos delegados de ensino e diretores regionais, é um forte exemplo elucidativo da manutenção das relações de poder político e burocrático e suas

34. Cf. São Paulo. Governo do Estado. 4 Anos de Democracia em São Paulo - 1983-1987.

35. Durante a gestão do Prof. Paulo de Tarso na Secretaria de Educação, havia a intenção de se criar esses Conselhos. Cf. São Paulo. Governo do Estado. Relatório das Atividades de 1983 e Programação para 1984 da Secretaria de Estado de Educação. Gabinete do Secretário, enviado ao governador André Franco Montoro em 26/01/84, mimeo, p. 6, onde consta o "estímulo à criação de Conselhos Municipais de Educação, previstos em Lei como órgãos deliberativos e/ou assessoria".

mútuas interferências. Essa questão vinha sendo discutida pelos professores desde a primeira Comissão de Educação aqui estudada, nas entidades do magistério e nos encontros de educação.

A Comissão de Educação do PMDB, quando coordenada pelo Prof. Wagner Rossi, propunha que a escolha dos delegados de ensino e de outros dirigentes educacionais fosse feita pelos "educadores e pela comunidade através de listas triplíces"³⁶. Sob a coordenação da Prof^a. Guiomar Namo de Mello, a Comissão de Educação do PMDB, após as eleições e antes da posse do governo prometia "favorecer os mecanismos de participação dos professores e representantes da população na escolha dos Delegados de Ensino"³⁷.

Após a posse, portanto, segundo o Prof. Gadotti, havia expectativa de mudança dos critérios utilizados pela Secretaria de Educação, que foi frustrada quando foram feitas nomeações de "caráter puramente político, sem projeto educacional". Como se viu, o Prof. Paulo de Tarso, havia se submetido às pressões do PMDB para a nomeação dos diretores regionais e delegados de ensino, chegando mesmo a considerar como "medida saneadora" a "substituição total de Diretores de Divisões Regionais de Ensino e Delegados de Ensino", enfatizando que esta permitiria "a implementação da nova linha da política educacional que a Secretaria de Educação preten-

36. Cf. Rossi, Wagner Gonçalves (relator). Educação e Governo Democrático. São Paulo, mimeo, s/d. (Proposta 3), analisada no terceiro capítulo.

37. Cf. Mello, Guiomar Namo de (relatora). A Política Educacional no Estado de São Paulo - Proposta Montoro (Comissão de Estudos - Área de Educação), Versão 3, São Paulo, mimeo, dezembro de 1982. (Proposta 5), analisada no terceiro capítulo.

dia implantar no Estado", cujas bases estariam no Documento 01/83-SE³⁸.

O Documento 01/83-SE, entretanto, não se referia aos critérios de seleção e nomeação utilizados pela Secretaria de Educação, o que não impediu todavia que os professores, após sua discussão, sugerissem a eleição de Diretores, Assistentes de Direção, Coordenadores Pedagógicos, Monitores, etc., pela comunidade escolar, garantindo os direitos dos concursados³⁹. Esta sugestão, que visava alcançar a autonomia da escola, enfaticamente defendida neste Documento, não seria considerada, confirmando os temores dos professores de que suas demandas e propostas fossem desprezadas.

A interferência de critérios políticos e partidários na organização burocrática da Secretaria de Educação foi geradora de conflitos, no caso das nomeações dos diretores regionais e delegados de ensino. Por isso, o Prof. Paulo de Tarso, apesar de no início de sua gestão ter falado em eleições, considerou que essa proposta era equivocada, após sua saída da Secretaria. Em sua opinião, a experiência mostrou que os delegados, embora devendo ser escolhidos mediante "consulta às comunidades", não deveriam ser eleitos. O delegado eleito se sentiria mais desvinculado ainda do Secretário do que aquele que foi indicado pelo deputado do partido. O Secretário, para ele, não pode dirigir a Secreta-

38. Cf. São Paulo. Governo do Estado. Relatório da Secretaria de Educação - Gabinete do Secretário Paulo de Tarso Santos. Enviado ao Governador André Franco Montoro em 15/5/83.

39. Cf. São Paulo. Governo do Estado. Documento 01-83-SE. Reorientação das Atividades da SE: Compilação dos problemas, sugestões, propostas e/ou reivindicações das UEs, DEs, DREs. Análise preliminar dos dados. (Secretário: Paulo de Tarso Santos. Coordenador: Iris Barbieri). Coordenadoria do Ensino do Interior. São Paulo, julho de 1983.

ria se não tiver algum tipo de "autoridade democrática" sobre o delegado e sobre o diretor regional de ensino. Eles seriam os elementos de ligação entre o Secretário e as unidades escolares. Se o delegado se sente desvinculado do Secretário por ter sido indicado pelo deputado do partido, com muito maior razão ele se sentirá desvinculado se tiver sido eleito por seus companheiros de magistério e se pertencerem, em uma hipótese ainda mais grave, a partido diferente. Apesar de não concordar com a eleição direta dos delegados de ensino por entender que ela se chocaria com a "eficácia" da ação da Secretaria, o Prof. Paulo de Tarso afirmou aprová-la em outros setores, como na constituição dos Conselhos Municipais e Regionais de Ensino, Conselhos de Escola e Centros Cívicos, enfim, nos planos em que a escolha direta não entrasse em choque com uma "certa unidade não autoritária de comando da Secretaria".

As interferências políticas nos critérios hierárquicos de uma instituição burocrática, como se vê, adquirem certa especificidade na educação. Segundo o Prof. Gadotti, devido a "tradição brasileira notadamente populista", os Secretários de Educação e a Educação como um todo, deparam-se com o problema da interferência político-partidária escolar, sobretudo na escola pública. Ele considera como questão não solucionada, o "limite entre o político e o pedagógico", a "especificidade do pedagógico e do educativo", a "especificidade do político", e o "limite possível entre os dois, so-

bretudo, quando se fala em político com p minúsculo, isto é, político-partidário"⁴⁰.

Que esta é uma questão não solucionada, demonstram as opiniões hodiernas dos coordenadores das Comissões de Educação, ao divergirem agora das propostas feitas antes de o governo tomar posse. O Prof. Wagner Rossi, quando da entrevista feita para esta pesquisa, se posiciona contra a eleição de diretores regionais e delegados de ensino, por considerar que a educação não é um problema de quem nela milita, mas uma questão de toda a sociedade. Assim sendo, ele só concordaria com uma eleição se esta fosse feita pela "comunidade", entendendo por "comunidade" os eleitores registrados na circunscrição eleitoral onde estiver a escola. Isso, em sua opinião, "é eleição, é votação, é democracia". Para ele, não seria possível pensar que os professores e funcionários possam decidir o que a escola deve fazer, pois eles estão lá para "servir a escola e não se servirem dela". Reforça ainda o Prof. Rossi ser totalmente contra eleições corporativas, considerando ser uma ilusão pensar em transformar a questão educacional em uma questão dos professores e funcionários das escolas. Não há possibilidade, em sua opinião, de "fazer educação" com o nível de corporativismo existente hoje, porque se esse corporativismo defende a ineficiência, a falta de formação, a ignorância de seu corpo, ele é nocivo para a educação.

⁴⁰. Considerações do Prof. Moacir Gadotti, em entrevista com o Prof. Paulo de Tarso, citada.

Em sua gestão na Secretaria Municipal de Educação de São Paulo, a Prof^{ma}. Guiomar Namo de Mello, tal como o Prof. Paulo de Tarso, nomeou os delegados de ensino, mas, diferentemente, utilizaria o critério da "confiança", por entender que esse cargo, é sobretudo, de gestão política. Para o cargo de diretor de escola, ela considera os concursos a forma mais democrática. Entretanto, em sua opinião o concurso não implica em estabilidade, constituindo-se em critério mais técnico que corresponderia aos cargos de direção técnico-administrativo. Considera ainda que a eleição para diretor de escola acabaria sendo sempre manipulada por interesses partidários, e que este não seria um cargo a ser preenchido por esse critério. Deveria haver, em sua opinião, uma "zona de consenso do ponto de vista da qualidade de ensino, de organização do ensino etc, que pudesse unir diferentes pessoas e diferentes tendências". Para ela, não se poderia transformar a escola em uma assembléia, pois, "a escola não é parlamento". Quando se elege o diretor, pergunta a Prof^{ma}. Guiomar, o que faz o grupo que não concorda com o resultado? Vira oposição? Nesse tipo de pleito as interferências partidárias seriam ainda maiores e nem sempre benéficas. A Prof^{ma}. Guiomar considerou, ter sido possível obter a adesão de diretoras às novas propostas, através de critérios técnicos, não sendo preciso "cortá-las"⁴¹.

41. Conforme o relato da Prof^{ma}. Guiomar N. de Mello, em entrevista citada, as diretoras municipais de São Paulo não eram concursadas e não tinham estabilidade. Concursos foram feitos para o preenchimento das vagas que iam surgindo.

Compatibilizando os direitos adquiridos pelos diretores concursados e novas experiências que poderiam ter sido feitas, o Prof. Palma, por sua vez, considerou que o governador Montoro poderia ter conciliado esses pontos. Em sua opinião, os diretores concursados e efetivados deveriam permanecer em seus cargos até a aposentadoria. Como há uma rotatividade grande, os novos diretores poderiam ser eleitos pela "comunidade", criando inclusive a oportunidade de se avaliar as duas formas. Ele opina que na época em que foram criados os concursos para diretor em São Paulo, isso fazia sentido porque essa era considerada uma função técnica. Mas, à medida em que a escola foi se transformando, tendo o diretor que realizar tarefas políticas, administrativas e pedagógicas, tendo que interagir com a comunidade, o processo eleitoral lhe daria maior legitimidade.

As opiniões acima sobre o problema de se preencher os cargos de direção, relacionam-se a questões fundamentais das organizações burocráticas, como as de autoridade, legitimidade e hierarquia. Eleições diretas, com poder de efetivação e não só de indicação, baseadas no princípio da maioria, seriam, ao menos teoricamente, mais democráticas do que os concursos. Estes trazem consigo os princípios burocráticos de valoração de títulos e carreira que podem interferir na classificação dos indivíduos que, pretensamente, estariam em "igualdade de condições" frente aos exames. Ao contrário da autoridade legitimada pela instância maior da hierarquia, que confere poder ao cargo, os diretores eleitos teriam sua

autoridade legitimada por seus eleitores. Mas, isto contrariaria a característica das organizações burocráticas de hierarquia e unidade de comando⁴².

A proposta de eleição para todos os cargos de direção, estaria de acordo com a intenção de se "inverter o sinal" na administração estadual, podendo-se até mesmo abranger o cargo de Secretário da Educação. Entretanto, frente à essa mudança política e organizacional, algumas questões precisariam ser (e não foram) respondidas. Quem seriam os eleitores em cada caso? Haveria necessidade de conhecimentos especializados (requisito burocrático) para o exercício de funções diretivas? Como se comportariam as tarefas políticas, administrativas, pedagógicas e partidárias que embora se relacionem intrinsecamente possuem especificidade própria? Como os poderes político-partidário e organizacional-burocrático interfeririam nessas tarefas, levando-se em conta, principalmente, as práticas fisiológicas e clientelísticas de um, e a resistência às mudanças do outro?

Como salientou o próprio Governador Montoro, é muito difícil abrir mão do poder⁴³. As propostas democratizadoras nele encontram seu limite, quer se trate do poder da "burocracia estamental" como tão bem o demonstra Raymundo Faoro⁴⁴, quer seja o poder partidário que também é burocrático, como analisa R. Michels⁴⁵. Por trás, nos bastidores, o

42. Refiro-me, aqui às características das organizações burocráticas estudadas por Max Weber, em sua clássica obra traduzida no Brasil pela Zahar Editores com o título Ensaio de Sociologia, em especial o capítulo VIII, "Burocracia". Weber (s/d).

43. Considerações do ex-Governador André Franco Montoro, em entrevista citada.

44. Cf. Faoro (1976).

45. Cf. Michels (1982).

poder de conciliação das elites, que presentes nas instituições governamentais e partidárias, impedem até mesmo as reformas "dentro da ordem" como mostra Florestan Fernandes⁴⁶.

Ainda não seria desta vez que os "germes da vontade coletiva"⁴⁷ (que alguns proponentes das mudanças pretendidas talvez quisessem ver no PMDB como partido catalizador dessa vontade), ou que os nobres princípios de probidade e justiça defendidos pelos democrata-cristãos⁴⁸, conseguiriam mudar as regras que estão ancoradas na prática secular do estamento burocrático brasileiro, tão bem estudado por Faoro.

As práticas participativas, iniciadas na gestão do Prof. Paulo de Tarso, não tiveram continuidade no que se refere à uma participação mais direta e efetiva dos professores na elaboração e implantação de uma nova política educacional. O esforço feito, na opinião do Prof. Gadotti, não teria conseguido quebrar "a hegemonia do grupo que tinha o poder nos governos anteriores e mudar a concepção política das oligarquias de que o povo é incapaz de governar e de que a participação do povo deve ser na execução das decisões tomadas pelo poder e não nas discussões do poder". por isso que ele considera que o Governador Montoro e o Secretário Paulo de Tarso, "tomaram posse no governo mas não tomaram o poder".

46. Cf. Fernandes (1985).

47. Conceito utilizado por A. Gramsci para caracterizar o partido político. Cf. Gramsci (1980).

48. Principalmente por Franco Montoro e Paulo de Tarso Santos, como se viu anteriormente.

Nas intrincadas relações de poder, a descentralização se veria, como sempre, presa ao múltiplo jogo dos interesses. No aspecto econômico, o governo estadual se depa-rou sempre com o dilema do repasse de verbas. Se estas são repassadas sem subterfúgios (legais ou não), ele poderá perder parte de seu poder econômico e com isso o poder de controle e de barganha. Nesse caso, os Municípios ficam mais fortalecidos economicamente, adquirindo também maior poder político. Mas, quando as verbas são prometidas e não repassadas devido aos tradicionais atrasos e cortes, os municípios ficam a mercê desses recursos, fazendo com que muitos deles ao invés de ganhar, percam o seu já parco poder.

Sob o ponto de vista político, a descentralização poderia, aparentemente, fazer com que o governo estadual perdesse força política, ou melhor, o controle político das decisões, em favor dos municípios que passariam a ter mais autonomia. Por outro lado, ao ficar com a responsabilidade de administrar política e economicamente os recursos repassados, os municípios também arcariam com o ônus dos descontentamentos que fatalmente surgiriam de um ou outro segmento, conforme a prioridade adotada. Pensando, por exemplo, na questão salarial, os professores passariam a reivindicar junto à administração municipal, ficando o governo do Estado livre de críticas mais diretas, o que lhe acarretaria ganho político. Frente às demandas, o Governo Estadual se justificaria com a autonomia concedida.

A mesma relação também se verificaria nas questões político-partidárias (leia-se poder de barganha, clientelismo, fisiologismo). O partido no governo eventualmente poderia perder poder em favor dos municípios à medida em que estes teriam mais autonomia na distribuição de recursos, cargos e favores. Mas se o governo do Estado desenvolve uma "política municipalista", por exemplo, isso pode reverter em força política nos municípios, em benefício do partido no governo, até mesmo, em próprio benefício do governador.

Essas questões políticas e partidárias interferiram, também, na organização da Secretaria de Educação, que continuou utilizando os concursos públicos de seleção para cargos menores (professores e diretores) e indicação para os escalões maiores (delegados regionais, coordenadores, assessorias), gerando os conflitos já vistos anteriormente. Apesar destes, porém, terminou mantido na educação o "estilo" administrativo centralizador que o Governador Montoro queria mudar. A burocracia administrativa, enquanto possuidora do "conhecimento técnico e especializado", mediatizador do "saber" e do "fazer", não "inverteria o sinal", continuando em "direção de mão única", isto é, dos órgãos centrais da Secretaria de Educação para os diretores, professores e alunos.

Apesar de avaliar positivamente seu governo dizendo que os "caminhos ficaram abertos", Montoro afirma que a administração que o sucedeu "não teve a mesma preocupação descentralizadora, que no fundo é uma forma de democracia".

Democratizar, ele diz, é descentralizar. A democracia, em suas palavras, é o "governo do povo que está embaixo e não dos poderosos que estão em cima"⁴⁹.

Aí está a ironia. Apesar dos debates teóricos que os slogans de descentralização e participação provocaram, a descentralização concedida, vinda de cima, e não conquistada e efetivada pela participação dos professores e da população acabou continuando a critério de quem detém o poder.

49. Auto-avaliação de seu governo, feita por Franco Montoro, em entrevista citada.

Conclusão

Este trabalho teve como objetivo responder a pergunta geradora desta incursão no período em que a possibilidade de democratização do país e em especial da educação marcaram forte presença nos discursos e nas lutas por sua consolidação. A questão posta logo de início - por que a proposta de participação, elemento chave da Proposta Montoro, não se consolidou na educação como prática administrativa - foi analisada em seus aspectos políticos e institucionais.

As considerações tecidas, no primeiro capítulo, sobre a conjuntura política, social e econômica, mostraram que ao final da década de 1970, o quadro político brasileiro apresentava uma grande mobilização da sociedade que lutava pela democratização do país e pelo fim do regime imposto em 1964. A oposição parlamentar, então representada pelo MDB/PMDB, fortalecida com os resultados das eleições de 1974 e 1978, juntamente com os movimentos sociais que eclodiam, logrou obter alguns ganhos políticos. Como exemplo pode-se citar o abrandamento da censura, a anistia aos cassados, exilados e presos políticos, e as eleições diretas para os governos estaduais.

Coerente com as lutas empreendidas naquele momento, a Proposta Montoro acenava com a possibilidade de democratizar o país por vias institucionais, pondo fim às prá-

ticas autoritárias e centralizadoras do regime. A partir de São Paulo, aí considerado um Estado forte econômica e politicamente, a proposta de "democracia participativa" de Montoro pretendia ir além de uma democracia apenas representativa, através de uma administração onde os diversos grupos sociais participassem das decisões a serem tomadas.

A tradicional prática autoritária e conservadora da política brasileira, porém, que deita raízes no Império¹, continuaria regida pelos "acordos" e "pactos sociais" através das conciliações "pelo alto", que permitem às elites controlar as mudanças reivindicadas pela sociedade. Este controle exercido especialmente sobre os partidos políticos, dobraria a "vontade política" do PMDB, que uma vez no governo teria que passar do discurso oposicionista ao exercício prático do poder. Para mantê-lo, articulou-se, como mostrou Florestan Fernandes, com os militares, com os liberais do regime e com o grande capital nacional e estrangeiro². Garantiu-se, desta forma, uma "transição" sem "ousadias e turbulências", interrompendo-se as tentativas de mudar o "estilo administrativo" através de uma participação maior da população.

Mais do que os possíveis limites que as origens democrata-cristãs de Montoro, analisadas no segundo capítulo, foram as complexas relações políticas decorrentes da

1. Evidentemente, refiro-me aqui ao Brasil como Estado-Nação. Não se pode deixar de lembrar que Faoro, por exemplo, encontrou tais raízes na formação mesmo de Portugal, transferidas para a Colônia dentro da mais forte tradição patrimonialista. Cf. Faoro (1976). As características neopatrimoniais presentes no Brasil foram analisadas também por Schwartzman (1982).

2. Cf. Fernandes (1985).

heterogênea composição do PMDB e de práticas fisiológicas e clientelistas de alguns de seus membros, que impediram a consolidação de algumas iniciativas setoriais de participação e descentralização. Estas, onde e quando houveram (pelo menos na educação), caracterizaram-se por uma descentralização no âmbito do poder político institucionalizado (Prefeituras, por exemplo) e não dos diversos segmentos sociais, como pregava o Governador.

Tal como o poder político, ele mesmo burocratizado enquanto partido, a organização administrativa piramidal da Secretaria de Educação manteria seu poder hierárquico. Sua continuidade fez com que se impedisse a participação dos professores nas decisões concernentes à elaboração de uma nova política educacional para o Estado de São Paulo.

Estes óbices políticos e burocráticos, presentes nas propostas educacionais, antes da eleição de Franco Montoro, e que permaneceram durante a gestão do Prof. Paulo de Tarso Santos na Secretaria de Educação, impediriam a implantação da "democracia participativa" proposta por Montoro, e a democratização da educação como queriam os educadores que planejaram e tentaram efetuar propostas participativas e descentralizadoras. Mesmo naquele momento, quando havia uma grande mobilização popular, quando as vozes se uniram exigindo mudanças que acabassem com as práticas autoritárias, quando havia um estado de ânimo favorável às mudanças, quando havia disposição à colaboração e esperança, quando havia até mesmo "vontade política" por parte de alguns dos

que exerceram o poder durante a gestão Paulo de Tarso, não foi possível transpor as tradicionais relações políticas e burocráticas entranhadas nas instituições educacionais.

"Perdeu-se uma ética a caminho de uma democracia", disse Millôr Fernandes. Perdeu-se uma oportunidade ímpar de se conquistar e ampliar a participação dos professores nos rumos educacionais - é a conclusão que se pode tirar das análises feitas até aqui. Mas quem perdeu? Inegável e principalmente os próprios professores. Os que elaboraram as propostas educacionais aqui analisadas, presos no emaranhado de conceitos que ora mistificavam as relações entre os indivíduos (como, por exemplo, o de "comunidade"), ora definiam utopicamente a educação como realizadora dos ideais democráticos, capaz de promover a cidadania e mudar as relações políticas e sociais, não conseguiriam, uma vez no governo, efetivar seus objetivos, como se viu nos capítulos V e VI.

Por um lado, os "de cima", principalmente os ligados ao gabinete do Prof. Paulo de Tarso, que tentaram criar um poder paralelo vencido pela aliança dos poderes político-partidário e burocrático-institucional que lograram manter a continuidade de seus interesses. Por outro, os "de baixo", por não conseguirem vencer a luta sem trégua entre a liberdade, que é exigente, mobilizadora, desafiante, e a segurança, que arrefece, que delega poder, que acomoda, que tranqüiliza, transferindo para depois a oportunidade que poderia ser aproveitada hoje³.

3. Entendo aqui segurança no sentido definido por Fábio Konder Comparato, não restrito ao Estado, ao Poder Público apenas, isto é, leis de segurança - leis de proteção do Estado; ou os famigerados 'tri-

No fundo destas imagens, encontram-se, todavia, questões mais profundas, postas pela própria definição de democracia e seus desdobramentos. Denis Rosenfield, por exemplo, mostra o deslocamento do conceito de democracia, de "lugar público do processo de identificação da sociedade consigo em proveito de uma nova organização política", para o conceito de "Estado democrático", estruturador da sociedade, criador de um mecanismo que de fora ganha existência própria e a controla: "de forma de governo ela se tornou uma forma de governo possível do Estado"⁴.

A democracia, adverte Rosenfield, "pode inclusive vir a significar uma mera aparência de participação, embora a sua significação originária seja precisamente a de uma efetiva participação dos indivíduos nos assuntos públicos (...). A liberdade política, liberdade de intervenção na cena pública, vem assim contrapor-se a uma forma estatal de organização do espaço público que, em nome da necessária regulação dos conflitos sociais e do bem comum, vem a reduzir a possibilidade igualmente dada a cada cidadão de participar nos assuntos públicos"⁵.

Aí está o cerne da filosofia política de Montoro. Em nome do "bem comum", da segurança (frente ao medo da "volta" dos militares⁶), e da "ordem" (a vigente), as opo-

bunais de segurança". Mas, segurança, no que diz "respeito a qualquer bem ou interesse, individual ou coletivo, material ou espiritual" que mantém com a "liberdade" uma "implicação dialética e uma situação de implicação recíproca ou complementariedade". Cf. Comparato in Lamounier (1981), pp. 197-200.

4. Cf. Rosenfield (1984), pp. 13-14.

5. Idem, pp. 14-17, grifos meus.

6. Florestan Fernandes lembra que o "fantasma do recrudescimento", o "olha que os homens voltam", é um breque fenomenal, ao qual sucubem as intenções radicais 'responsáveis'. Cf. Fernandes (1985), p. 22.

siões, como se viu no primeiro capítulo, aceitariam o controle da chamada "transição democrática" afiançada pelos militares no governo. Aceitando as regras, não aquelas definidas pelo "jogo democrático"⁷, mas as impostas pelos casuístas políticos, as oposições, e em particular o MDB/PMDB, submeteram-se ao poder dos militares e das elites políticas⁸.

Contraditoriamente, afirma Fábio K. Comparato, o regime político brasileiro pós 64, "existindo sob a justificção ideológica da segurança nacional", contribuiu, "mais do que qualquer outro antes dele, após a independência, para difundir o sentimento e a realidade de insegurança coletiva neste país". E para que "se aceite a permanência de um regime de segurança, é preciso difundir amplamente o sentimento de insegurança"⁹.

O tipo de oposição engendrada contra o "regime militar", ao final da década de 1970 até 1984 (período a que se refere esta pesquisa), não passou de contestação à forma autoritária e coercitiva com que vinha sendo exercido o poder e não ao próprio poder. Recorda Lebrun, que Rousseau, por ódio aos tiranos, "dirigiu-se contra os detentores do poder e não contra o próprio poder". Tão importante quanto saber quem deve ser o "depositário da força", ele diz, é

7. O "conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos, é, na opinião de N. Bobbio, "o único modo de se chegar a um acordo quando se fala de democracia, entendida como contraposta e todas as formas de governo autocrático". Cf. Bobbio (1986), p. 18.

8. O "medo" segundo Comparato, é na História, o grande fator responsável pelo rompimento do "equilíbrio precário", em favor da segurança e contra a liberdade". Cf. Comparato in Lamounier (1981), p. 202.

9. *Idem*, p. 212.

questionar "que 'grau de força' deve-se deixar ao Soberano, seja ele quem for"¹⁰.

Este foi um dos paradoxos da Proposta Montoro. Ela não questionava "como" ou com "quanto" poder o governo estadual se posicionaria frente ao governo federal. Também não deixava claro como pretendia exercer seu poder "legitimado" pelas urnas e usar sua força no âmbito estadual. No caso dos professores, o poder visível do governo militar era facilmente identificável por suas práticas coercitivas e, portanto, de certo modo, era mais fácil avaliar as consequências que poderiam ocorrer advindas de suas reivindicações e questionamentos. Mas quando os professores se depararam com o poder do governo que haviam eleito (principalmente durante o "movimento de abril" e com a queda do próprio Secretário de Educação) a identificação do poder ficou mais difícil. Verificou-se aí a permanência de "opacidade" num governo que se pretendia "transparente".

A questão da (in)visibilidade do poder, analisada por Norberto Bobbio, revela uma das "promessas não cumpridas da democracia" (e ele fala dos países onde a democracia está "mais consolidada"), que é a eliminação do "poder invisível". Bobbio afirma que na categoria dos arcana existem dois fenômenos diversos mas coligados: "o fenômeno do poder oculto ou que se oculta e o do poder que oculta, isto é, que se esconde escondendo". O primeiro refere-se ao "segredo de

¹⁰. Cf. Lebrun (1984), pp. 74-75.

estado", e o segundo à "mentira lícita e útil (lícita porque útil) que nasce, nada mais nada menos, com Platão"¹¹.

Lembre-se, aqui, as afirmações do Prof. Paulo de Tarso sobre seu pedido de demissão. Reiteradas vezes afirmou que não foi pressionado a sair, mas que o fazia por não encontrar mais condições de trabalho. O próprio Montoro, afirma que o Prof. Paulo de Tarso teria saído da Secretaria de Educação porque quis, e que isso, afinal, teria sido melhor para ele, pois fora indicado para o Tribunal de Contas, "chegando a ser seu presidente!"¹².

Ora, o exercício do poder invisível não se faz com atos explícitos mas com pressões veladas e em nome do "bem comum", que neste caso seria "a paz e a tranquilidade" para que os professores pudessem "trabalhar e educar bem as crianças". Nada de tumultos, de greves, de demandas com vistas à participação na elaboração da política educacional.

Mas, onde estaria a força dos professores, demonstrada nas grandes concentrações durante o "movimento de abril"? Além de sua própria mobilização, o movimento pelas "diretas já", não teria criado um clima favorável a continuidade de suas reivindicações? Com propriedade, adverte Rosenfield, que "em Estados que transitam para a democracia, como o nosso, o descompasso entre manifestações de rua que exigem a soberania popular e a apropriação pelo Estado dos mecanismos de decisão política pode vir a gerar tanto uma efetiva democratização do país como a sua apropriação formal

11. Cf. Bobbio (1986), p. 94.

12. Afirmações de Franco Montoro, em entrevista citada.

por uma elite política, sem falar na possibilidade de uma não-transição à democracia"¹³.

Ressalta, ainda, Rosenfield, que "o Estado pode inclusive fortalecer-se, o que significa que a participação política [pode] tornar-se cada vez mais uma forma de obter favores e concessões do Estado, em vez de reivindicar uma efetiva abertura do espaço público"¹⁴. A volta "obediente" dos professores às escolas, após a queda do Prof. Paulo de Tarso não significou somente uma troca do debate público (promovido principalmente no Fórum de Educação e nas discussões do Documento 01-SE/83) pelos cursos de atualização e treinamento e pela participação representativa das entidades na reformulação do Estatuto do Magistério Paulista. Ela teve como consequência o impedimento de se continuar buscando novas formas de participação. O encaminhamento da "nova política educacional (nos moldes imaginados pelas primeiras Comissões de Educação - cf. cap. III) foi deixada para os "técnicos" e a reestruturação administrativa da Secretaria de Educação, esquecida.

Aguardando do governo novas medidas e orientações, de certa forma satisfeitos com a obtenção das "cinco referências", mas impedidos de participar diretamente das decisões que seriam tomadas, os professores, paradoxalmente, deveriam por sua vez, "abrir as escolas" promovendo a participação dos alunos, dos pais, da "comunidade", em sua gestão interna, através dos Conselhos de Escola! O poder central

13. Cf. Rosenfield (1984), p. 24.

14. *Idem*, *ibidem*.

fechou olhos e ouvidos às reivindicações da população por eleições diretas. O poder estadual, apesar da promessa de participação, mandou os professores e diretores de volta às unidades escolares, mas sem autonomia. Entretanto, elas deveriam abrir-se à população, inclusive para que essa participasse de soluções de problemas que não lhe diziam respeito, como se viu no terceiro capítulo.

"Sob que condições a palavra democracia pode não significar um engodo?", pergunta Gérard Lebrun. Esta é a "questão que se coloca quando se propõe a participação e quando se discute o freqüente apelo ao Estado", endossa Raquel P. C. Gandini. "Para que 'participação' não se traduza em 'legitimação de uma administração' da crise, é preciso discutir antes quem controla a organização, quem detém realmente o poder último de decisão"¹⁵.

A saída dos professores do espaço público, o retorno à casa (às escolas), faz lembrar Bertrand de Jouvenel em sua afirmação de que "a liberdade não é mais que uma necessidade secundária frente à necessidade primária de segurança"¹⁶. São os "próprios governados, o mais das vezes que forçam o Estado a colocar-se como instância tutelar e 'providencial' - por conseguinte, como poder onipotente e onisciente", completa Lebrun¹⁷. A "apatia política" presente até mesmo nas "democracias mais consolidadas" se deve, segundo N. Bobbio, a mais uma das promessas não cumpridas da demo-

15. Cf. Gandini (1985), p. 143.

16. Cf. Jouvenel (1972), p. 550.

17. Cf. Lebrun (1984), p. 90.

cracia, que é a da "educação para a cidadania"¹⁸. Ao que acrescenta Lebrun: "o poder é reconhecido há tanto tempo como uma fatalidade, que nos força a cumpri-la. Assim, há muito tempo que 'ser cidadão' = 'ser obediente'". O dever de obediência, diz ele citando Hume, "enraizou-se por si próprio"¹⁹.

Essas análises sobre a democracia, suas regras e desdobramentos, remetem às graves palavras de Tocqueville, sobre o advento de um "novo despotismo, menos tirânico que administrativo": "após ter assim tomado em suas mãos poderosas cada indivíduo e após ter-lhe dado a forma que bem quis, o soberano estende os braços sobre toda a sociedade; cobre-lhe a superfície com uma rede de pequenas regras complicadas, minuciosas e uniformes, através das quais os espíritos mais originais e as almas mais vigorosas não conseguiriam aparecer para sobressair na massa; não dobra as vontades, amolece-as, inclina-se e as dirige; raramente força a agir, mas opõe-se freqüentemente à ação; não destrói, impede o nascimento; não tiraniza, atrapalha, comprime, enerva, arrefece, embota, reduz, enfim, cada nação a nada mais ser que uma manada de animais tímidos e industriais, cujo pastor é o governo"²⁰.

As relações entre o Estado e os demais setores de sociedade, no Brasil, possuem, todavia a especificidade dos processos históricos que aqui tiveram lugar. Os estados mo-

18. Cf. Bobbio (1986), pp. 31-33.

19. Cf. Lebrun (1984), p. 24.

20. Cf. Tocqueville (1985), p. 311.

ernos que se formaram à margem da revolução burguesa podem ser considerados "patrimoniais", explica Simon Schwartzman. Este "patrimonialismo moderno, ou 'neopatrimonialismo', não é simplesmente uma forma de sobrevivência de estruturas tradicionais em sociedades contemporâneas, mas uma forma bastante atual de dominação política por um 'estado social sem propriedades que não tem honra social por mérito próprio', ou seja, pela burocracia e a chamada 'classe política'"²¹.

De acordo com Schwartzman, a participação política nos Estados que possuem forte componente neopatrimonial, como o Brasil, adquire uma forma típica, que no passado levou à "tentativa de organização da sociedade em termos cooperativos tradicionais, criando uma estrutura legal de enquadramento e representação de classes que perdura até hoje". No entanto, a expansão do mercado tornou a sociedade mais complexa e formas autônomas de organização e participação política foram criadas. Para submeter à sua tutela essas formas autônomas de participação, o Estado tratava, e ainda trata de buscar uma forma de relacionamento entre esses dois sistemas de participação: a "cooptação política"²².

Trata-se, então, ao contrário das formas de participação política advindas da experiência da revolução burguesa, de um "Estado forte" que é "capaz de impor sua vontade e ordenamento à sociedade civil", através de um "corporativismo" onde "prevalece o monopólio" e "as posições de poder são estabelecidas de forma tal que existe pouco espaço

21. Cf. Schwartzman (1982), pp. 45-46.

22. *Ibidem*, p. 53.

para disputas". Estas, quando ocorrem não se dão por "critérios estritos de mercado" mas "tendem a ser circunscritas e privatizadas por grupos funcionais e especializados"²³.

A análise acima, aqui utilizada como referencial teórico, contribui para o entendimento da interrupção das tentativas de se ampliar a participação dos professores. O "poder paralelo" que se quis instalar no gabinete do Secretário, de um lado não conseguia penetrar na burocracia da Secretaria de Educação, e de outro não criava uma nova forma de participação política autônoma, em relação ao Estado. Instalado o conflito, a "cooptação política" seria a solução para que o governo continuasse tutelando os professores e, ao mesmo tempo possibilitasse a criação de "estruturas de participação política débeis, sem consistência interna e capacidade de organização própria"²⁴. Uma vez recusada a "cooptação" pelos novos aspirantes à burocracia e à classe política²⁵ instalou-se o impasse, "resolvido" por sua saída da arena política²⁶.

Voltaram-se então os professores aos "intermediários" políticos e burocráticos, antigos ou recém-cooptados que lhes forneceria algumas "garantias" e "segurança" na

23. *Idem*, p. 52. Entende Schwartzman, que a "teoria política derivada da experiência da revolução burguesa" entende "todas as formas de participação política como extensão das disputas entre as diversas classes sociais pelo controle das oportunidades do mercado".

24. Este é o escopo da "cooptação". Onde ela predomina, "a política tende a girar em torno do Estado e de sua figura central". Cf. Schwartzman (1982), p. 53.

25. Ao que parece, através dos depoimentos colhidos nas entrevistas por mim realizadas, os profs. Moacir Gadotti e José Mário Pires Azanha, seguidos pelo Secretário Paulo de Tarso, não aceitaram ser "cooptados" pela Secretaria de Educação, naquele momento.

26. Explica Schwartzman que "a tendência de quem está em posição inferior é a de ampliar o escopo do conflito político, trazer mais atores à arena, e alterar as relações de poder. Os de posição privilegiada, ao contrário, tendem a monopolizar a participação e as regras do jogo político aos que já participavam anteriormente". Cf. Schwartzman (1982), p. 52.

reformulação do Estatuto do Magistério e cursos de aperfeiçoamento profissional sem a contrapartida da "liberdade" para criar novas formas de participação.

Mas, ressalte-se que essa atitude dos professores não é fruto de uma "natural" ou "cultural" "apatia política". Explica Shwartzman que a "existência de um Estado forte centralizado e de tipo patrimonial impediu a emergência de grupos políticos autônomos, não permitiu o estabelecimento de mecanismos de disputa política através de negociações diretas e estimulou a criação de relações de dependência entre o Estado central e os diversos grupos sociais, cada qual buscando seus privilégios especiais em um contexto de dependência e subordinação"²⁷.

Na análise político-institucional feita até aqui é preciso destacar, ainda; particularizando-as, as relações partidárias estabelecidas no MDB/PMDB caracterizados como partidos de "frente ampla", e as mútuas interferências entre estas e a burocracia da Secretaria de Educação. Em toda "comunidade humana", diz Maurice Duverger, "a estrutura do poder é o resultado de duas forças antagônicas: as crenças, por um lado; as necessidades práticas, por outro". Essas forças, presentes nos partidos, associações, sindicatos etc, resultam no "duplo caráter de uma aparência democrática e de uma realidade oligárquica". Os partidos, portanto, devem "ter o máximo cuidado em proporcionar a si próprios uma direção de aparência democrática", pois, são "obrigados a le-

27. Nesta passagem Schwartzman cita Reinhard Bendix, cujas afirmações significamente se referem à Rússia czarista e à Alemanha Oriental. Cf. Schwartzman (1982), p. 53.

var em conta que agem diretamente no domínio político, onde a referência às doutrinas democráticas é constante" e "as crenças relativas à legitimidade têm um caráter geral, que é válida para todos os grupos sociais, porém se aplicam mais imediatamente ao Estado, aos seus órgãos, ao seu mecanismo administrativo"²⁸.

No interior dos partidos, a escolha dos chefes e seu poder, efetivo ou não, constitui-se em um dos principais pontos abordados pelos analistas. Robert Michels, no início deste século, já apontava a "necessidade de chefes entre as massas" e suas características quando no exercício do poder. São de especial interesse aqui, suas afirmações sobre as relações entre os chefes e destes com a "massa". A "luta entre os chefes", ele diz, e "sua inveja recíproca, os força a desenvolver uma atividade cada vez mais intensa e, com frequência, artificial". Os "deputados democráticos procuram desarmar os adversários que têm no partido e adquirir, ao mesmo tempo, um novo prestígio entre as massas, dando provas no Parlamento de uma formidável atividade a serviço da causa comum". Isto, "é o que eles consideram ao mesmo tempo um dever democrático e uma medida de precaução pessoal"²⁹.

Michels é ainda mais preciso quando aponta as divergências de "ordem pessoal", de "princípio" ou "intelectual" que estão nas origens das lutas entre os chefes. Todavia, segundo ele, "essa divisão é puramente teórica, pois na maioria das vezes as divergências de princípio não demoram

28. Cf. Duverger (1970), pp. 170-171.

29. Cf. Michels (1982), p. 96.

para transformar-se em divergências pessoais e estas, por sua vez, envergonhadas de se mostrarem em toda sua nudez, procuram aparentar um desacordo relacionado com as questões de princípio ou de tática"³⁰.

Nos partidos, afirma Maurice Duverger, existem "chefes aparentes" e "chefes reais" sendo que uns têm o "poder teórico" e os outros "o exercem praticamente ou o partilham com eles". Aprofundando as análises sobre o "poder oligárquico existente nos partidos políticos"³¹, Duverger aponta entre suas características e constituição, a influência que o regime eleitoral do Estado exerce sobre o "caráter oligárquico das direções partidárias e da formação dos 'círculos interiores'"³².

Um partido cujos princípios democráticos fossem postos em prática, principalmente quanto às eleições de dirigentes em todos os escalões, perderia "eficácia prática" e não estaria "bem armado para a luta política", se os outros se organizarem segundo um método "autocrático e autoritário", analisa Duverger. Já se observou, ele diz, que um "Estado democrático, em guerra com um Estado ditatorial, deve progressivamente adotar os métodos do seu rival, se quiser vencê-lo". O mesmo fenômeno, segundo Duverger, se verifica na luta política dos partidos: "para subsistirem, os partidos de estrutura democrática devem alinhar-se sobre os ou-

30. *Idem*, p. 97.

31. As tendências oligárquicas das organizações, especialmente dos partidos políticos (os socialistas inclusive), analisadas por Michels, tornaram clássica sua interpretação denominada "a lei de bronze da oligarquia", que está presente na democracia. Cf. Michels (1982), pp. 233-236.

32. Cf. Duverger (1970), pp. 183-188.

tros". Essa prática é exercida "tanto mais quanto os seus dirigentes tendem naturalmente a conservar seu poder e a aumentá-lo, quando os seus membros não opõem de modo algum qualquer obstáculo a essa tendência, e ao contrário, fortalecem-na pelo seu culto aos chefes"³³.

O desenvolvimento da tendência exposta acima, salienta Duverger, depende da "composição social dos partidos", da "força do sentimento democrático dos seus partidários", da "doutrina do partido" (que se reflete evidentemente na sua estrutura) e da "idade do partido". Porém, eles se esforçam por conservar a aparência democrática. Os "processos autoritários e oligárquicos", analisa Duverger, "desenvolvem-se geralmente na ignorância dos estatutos, por uma série de processos indiretos, porém eficazes. Esta "técnica de camuflagem" pode ser comparada, segundo ele, à empregada por certos "Estados contemporâneos para atingirem os mesmos objetivos: estabelecer um poder autoritário por trás de fórmulas e de fachadas democráticas"³⁴.

O papel dos partidos políticos nas democracias foi também lembrado por Franz Neumann. Segundo este autor, "o partido permite que se apresentem interesses particulares, muitas vezes extremamente egoístas, como verdadeiros interesses nacionais, mas ao mesmo tempo impede que os interesses nacionais sejam totalmente dominados por interesses particulares". Assim, o processo democrático obriga cada grupo social a "competir pelo apoio das massas", tendo que apre-

33. *Idem*, p. 171.

34. *Idem*, p. 172.

sentar seus interesses egoístas como se fossem universais, demonstrando sua ambigüidade³⁵.

A presença do poder oligárquico nos partidos, as disputas entre os chefes partidários, o relacionamento entre os dirigentes partidários e os parlamentares, as definições estratégicas e táticas de atuação frente aos outros partidos e principalmente as dificuldades de um partido que se definia por regras democráticas, em se contrapor ao partido governista e aos militares que estavam no governo federal, exercendo o poder de forma autocrática e oligárquica, foram alguns outros fatores que contribuíram para a não consolidação de práticas democráticas tentadas no início do Governo Montoro, durante a gestão do Prof. Paulo de Tarso na Secretaria de Educação.

A heterogeneidade na composição do MDB/PMDB, sua caracterização como partido de "quadros"³⁶ e sua definição por uma "transição democrática" feita dentro da ordem institucional vigente, bem como as disputas internas de poder na Secretaria de Educação, se evidenciaram na crise gerada pelo movimento de abril, revelando sua força. Aí se desmascarou, mais uma vez a pretensa neutralidade da educação e dos que a queriam como uma questão técnica e administrativa, apolítica.

As questões de ordem doutrinária, que se impõem em um partido composto de correntes com concepções políticas e filosóficas muito diversificadas, como era o caso do PMDB,

35. Cf. Neumann (1969), pp. 21-22.

36. Sobre a caracterização do MDB como um partido de "quadros". Cf. Cap. I, nota 25.

evidenciaram, como se viu no segundo capítulo, que os princípios democrata-cristãos de Franco Montoro não estavam presentes nas concepções e práticas de outros setores deste partido. Estes, apesar de defenderem regras políticas democráticas, principalmente as de alternância no poder, não propunham ampliar a participação da população na gestão governamental. Por outro lado, certos setores de esquerda que apoiavam tal participação, haviam deixado o MDB e criado o PT, considerando a organização popular como outra via de atuação não parlamentar³⁷. Instalado o novo governo pelo PMDB, e, a convite do Prof. Paulo de Tarso, alguns professores ligados ao PT vieram ocupar cargos na Secretaria de Educação, pretendendo aí efetivar práticas administrativas participativas. Tal pretensão, porém, embora pudesse ser aceita por Montoro, que almejava "mudar o estilo administrativo" do governo, foi impedida pelos setores que definiam as estratégias e táticas políticas do PMDB, para assegurar o poder (estadual) conquistado e continuar exercendo seu papel de "oposição confiável" ao governo federal.

Por seu lado, o Prof. Paulo de Tarso, como ele mesmo diz, havia "militado" pouco, no "corpo a corpo eleitoral" do PMDB, tendo ajudado mais a campanha de Montoro, "a nível de staff intelectual, em São Paulo³⁸. Sem força política dentro do partido, acabou submetendo-se às indicações partidárias na nomeação dos delegados de ensino e diretores regionais. Não conseguiria também vencer os óbices burocrá-

37. Cf. Carta de Princípios - 1 de Maio de 1979 in Gadotti (1989), p. 38.

38. "Auto crítica" do prof. Paulo de Tarso Santos, feita em entrevista citada.

ticos-institucionais mantenedores do poder autocrático da Secretaria de Educação, tentando contornar os obstáculos com a criação de um poder paralelo em seu gabinete. Porém, uma vez oficializadas as normas para que este passasse a exercer atribuições de "coordenação técnica", acirrariam-se as pressões dos órgãos centrais da Secretaria, que, somadas às partidárias, lograriam obter a saída do Prof. Azanha e posteriormente, sua própria demissão³⁹.

O fortalecimento do poder político do PMDB visando sua continuidade no governo de São Paulo, com vistas também ao governo federal, exigia um tipo de atuação partidária que não podia permitir a presença de um Secretário de governo que nomeava membros de partidos oposicionistas, que permitia debates públicos entre professores e dirigentes educacionais, que se confrontava com o dilema de ser governo ou de ser porta-voz dos professores, que se questionava quanto ao exercício e a definição do que seria uma autoridade (poder) democrática. O próprio governador Montoro era criticado por elementos do partido que exerciam pressão para que ele tomasse a dianteira das decisões e não delegasse tanto poder aos Secretários⁴⁰.

Apesar de discordar dos que o criticavam por "falta de decisão", afirmando ser "uma decisão muito importante fazer com que as orientações e decisões locais fossem feitas por aqueles que conhecem melhor os problemas e as so-

39. Cf. entrevista citada do prof. J. N. P. Azanha no capítulo V.

40. Cf. Albuquerque (1988).

luções [que] são diferenciadas"⁴¹, Montoro não conseguiria impor essa prática a seus correligionários e subordinados burocráticos. Apesar disso, ou talvez por causa disso, o PMDB como é sabido elegeria mais dois governadores depois de Franco Montoro, sem o discurso ou proposta de participação⁴². Também no poder permaneceria a burocracia.

Embora seja bastante difícil definir o que seja burocracia, faz-se necessário focar aqui, alguns de seus aspectos institucionais, econômicas e sociais que podem explicar de um outro ângulo, os obstáculos que se impuseram à consolidação das práticas participativas na Secretaria de Educação.

Fernando C. Prestes Motta, conceitua preliminarmente a burocracia como um "grupo social que se separa do resto da sociedade e se impõe a ela dominando-a". Essa dominação, seria feita através de organizações como o Estado, as empresas, as escolas, os partidos etc, que transmitem um modo de pensar relacionado à obtenção de "dados fins práticos, através de um cálculo cada vez mais preciso dos meios a serem utilizados". Isto "tende a deixar de lado todos os valores que não sejam absolutamente práticos". O "modo de pen-

41. Considerações de Franco Montoro, em entrevista citada.

42. O prof. Wagner Rossi foi eleito deputado estadual pelo PMDB por São Paulo, em 1982 e 1986 e deputado federal em 1990, e havia participado da Comissão de Educação deste partido, como se viu no segundo capítulo. Em seu depoimento, obtido em entrevista citada, avalia que a presença de Montoro no PMDB, e de um grupo que com ele tinha vindo da democracia cristã, com uma visão participativa, não foi suficiente para fazê-la um "ponto essencial programático". Em sua concepção, o PMDB tem uma proposta de democracia aberta, uma sociedade nova, em que o pluralismo e o entrelaçamento de opiniões fariam com que se encontrasse um caminho mais claro para trilhar". Para ele, o PMDB "não tem mais o discurso da participação [que] é mais do PT, dos movimentos populares, das comunidades de base". Mas, enfatiza que o PMDB tem se mantido no governo do Estado de São Paulo "em função do voto popular", e que "ainda não tem outro instrumento melhor do que este para estabelecer um governo".

sar burocrático leva o homem ao vazio e à luta por pequenas posições na hierarquia social, de prestígio ou de consumo"⁴³.

O corpo de funcionários da Secretaria de Educação, com seu poder legitimado por regras "racionalis-legais", detendo o conhecimento "especializado" e estruturado de acordo com uma hierarquia piramidal e cargos, não podia permitir questionamentos às suas características essenciais. Entre elas a separação entre o saber e o fazer (e o administrar); a necessidade de treinamento especializado (administração feita por especialistas); a exigência de diplomas educacionais qualificadores para o exercício dos cargos; a nomeação por autoridade superior (e não eleita pelos governados, o que modificaria o rigor da subordinação hierárquica); o caráter vitalício (legal ou de fato) desses mesmos cargos⁴⁴. Responsáveis pela reprodução das relações sociais, estas características mantêm o "papel social das organizações burocráticas" que, segundo Prestes Motta, vai além da "reprodução das desigualdades sociais e culturais, manifestando-se no exercício do controle social que se torna possível pelas relações de poder, que são sempre relações entre desiguais"⁴⁵.

Essa desigualdade, que se revela na reprodução das relações "dominante-dominado", e que "estão presentes tanto na grande estrutura social quanto na estrutura organizacio-

43. Cf. Motta (1984), p. 12-13.

44. Essas e outras características das organizações burocráticas foram analisadas por Weber (s.d.), pp. 229-282.

45. Cf. Motta (1984), p. 44, grifos meus.

nal", segundo P. Motta, "é camuflada pela organização que reproduz representações simbólicas (todos trabalhando pelo bem comum, no interior da coletividade, a empresa somos nós etc)". Essas imagens são assim transmitidas escondendo as "contradições reais ou melhor dizendo, as relações sociais reais"⁴⁶.

O imaginário, entendido por P. Motta como um "conjunto (ou sistema) de imagens, idéias e mitos", tem uma função bastante clara de "aprimorar as relações sociais desiguais do trabalho, tornando-as mais eficazes". Para tanto, continua Motta, "as organizações servem como lugar onde é possível inculcar os modos de pensar impostos pela classe dominante". Essa "inculcação é possível porque a organização" é uma estrutura de poder que torna a submissão uma atitude, um comportamento ou uma prática socialmente aceita, tida como natural. A "reprodução das relações sociais de desigualdade cria a submissão", ressalta ainda P. Motta, "mas a submissão passa a auxiliar a nova reprodução dessas relações"⁴⁷.

Apesar da restrição de C. Lefort, de que não se pode atribuir aos professores, enquanto profissionais a "característica burocrática" de um "sistema de autoridade" (de mando e subordinação, como definiu Max Weber)⁴⁸, não se pode, por outro lado desconsiderar as relações institucionais dos professores, enquanto funcionários da burocracia

46. Idem, pp. 44-45.

47. Idem, p. 46, grifos meus.

48. Cf. Lefort (1971), pp. 297-299).

do Estado. A organização hierárquica da Secretaria de Educação exigia (e continua exigindo) uma estrutura funcional piramidal. No vértice, encontra-se o Secretário, que deve exercer uma autoridade monocrática sobre seus subordinados. Ora, o Prof. Paulo de Tarso, não conseguindo a subordinação (característica essencial às organizações burocráticas) dos diretores regionais e delegados de ensino que eram seus subordinados hierárquicos diretos, veria sua autoridade abalada, principalmente junto aos diretores e professores, apesar de seu posicionamento favorável a estes. O poder político paralelo instalado na Secretaria, através do qual ele pretendia exercer a coordenação dos projetos, não foi suficiente, como se viu, para vencer o poder político partidário e tampouco as relações burocráticas através das quais as instituições por elas organizadas mantêm seu poder.

As burocracias, caracterizadas por P. Cox, como um "organismo vivo", movimentam-se através de um conjunto de iniciativas próprias, fazendo com que elas sejam o que quem as constituem desejam. Isto é, mostra que não somente a encarnação da "mentalidade burocrática" nos indivíduos é feita pela organização burocrática, mas, também, que esta é em grande parte projeção da mentalidade dos burocratas⁴⁹.

A resistência às inovações, uma das características da "mentalidade burocrática, é devida em parte, segundo R. K. Merton, à identificação afetiva dos funcionários com seu modo de viver. Eles tem orgulho da profissão, diz Mer-

49. Cf. Cox (1974), p. 45.

ton, e isso os leva a "resistir àquelas mudanças que sejam sentidas como impostas por pessoas estranhas ao grupo". Este sentimento associado com o que ele chama de "incapacidade treinada", acarreta uma "flexibilidade inadequada na aplicação das habilidades num meio modificado", isto é, o treinamento em uma situação pode impedir uma atuação adequada em outra⁵⁰. As mudanças, afirma Pablo H. Cox, acarretam nos burocratas o medo de desequilibrar o sistema e de perderem o cargo que adquiriram⁵¹.

Ora, na educação eram conhecidas as críticas ao autoritarismo e à centralização administrativa, à desnacionalização da economia e ao fortalecimento da tecnocracia, feitas pela Proposta Montoro ao governo exercido pelos militares após 1964. Conhecia-se, também, a pretensão dos novos dirigentes educacionais em "desburocratizar" a Secretaria de Educação, de fazer uma administração "transparente", de moralizar, acabando com as práticas clientelistas e fisiológicas bem como com o "mau uso" do dinheiro público, principalmente com a "máquina administrativa". Estes objetivos, compartilhados pelos professores que estavam no exercício de sua função docente (e nesse sentido diferenciados dos funcionários administrativos, como quer Lefort) causariam reações contrárias nos escalões médios e altos da Secretaria de Educação. Como permitir, por exemplo, eleição dos dirigentes educacionais, debates públicos, modificações funcionais na carreira, que são práticas contrárias à "autoridade

50. Cf. Merton (1968), p. 274.

51. Cf. Cox (1974), p. 48.

racional-legal", ao "sigilo", aos direitos legalmente adquiridos e tão zelosamente preservados?

Nada a estranhar. O "esprit de corps" e a "organização social informal", levam os funcionários a defenderem seus "direitos arraigados, em vez de prestar ajuda ao público e aos funcionários eleitos, de mais alta categoria", afirma R. Merton. Do ponto de vista político, a administração burocrática, segundo ele, evita a discussão pública de suas técnicas, embora possa ocorrer a discussão pública de suas diretrizes⁵².

Embora os órgãos centrais da Secretaria de Educação pudessem teoricamente "adotar" as diretrizes gerais de participação e descentralização, não poderiam permitir, por exemplo os debates que tinham lugar no Fórum de Educação, e discussões que pudessem ameaçar seu poder, exercido principalmente através das tradicionais práticas de controle (planos, relatórios, boletins de frequência e avaliação, cursos de treinamento)⁵³.

As práticas burocráticas apontadas acima, tendem a se transformar de "atividades-meio", em "atividades-fim"⁵⁴, reforçando a "incapacidade treinada", através da devoção aos regulamentos, absolutização das regras, inadaptação a novas situações, transformando, em alguns casos, a pretendida "eficiência" por "ineficiência", assumindo um "caráter sim-

52. Cf. Merton (1968), pp. 273-277.

53. Sobre essas práticas controladoras cf. Tragtenberg, Maurício (1982), pp. 35-53.

54. Sobre a "inversão de meios e fins", afirma P. Motta, ser "frequente que os sistemas de controle acabem medindo muito mais os processos que os resultados alcançados". Cf. Motta, F. C. P., (1984), p. 89.

bólico" e não estritamente utilitário⁵⁵. De acordo com ele, os administradores burocráticos, afastados da "profissão de ensinar", ficam "à margem da história", nas "linhas laterais, olhando, em vez de participar dos movimentos históricos que estão em andamento"⁵⁶.

A interpretação de Merton, acima, atribuindo uma atuação "passiva" aos administradores educacionais, não se confirma, entretanto, no caso em questão. Os altos funcionários burocráticos da Secretaria de Educação, para manter seu poder hierárquico, lançaram mão de argumentos e ações para derrubar o Secretário de Educação e elementos de seu gabinete que punham em discussão questões relativas à autonomia das escolas, aos critérios de escolha dos dirigentes educacionais, à reestruturação da Secretaria de Educação. Entre os argumentos destacam-se a "necessidade" de conhecimento especializado para o exercício da função administrativa de direção escolar, a necessidade de supervisão (leia-se controle) por parte dos órgãos centrais da Secretaria de Educação dos currículos e conteúdos programáticos, a politização e/ou partidarização do espaço escolar em prejuízo do processo ensino/aprendizagem etc.

Entre as ações, pode-se citar a sonegação de informações ao Secretário por parte de "militantes do autoritarismo" que na expressão do Prof. Paulo de Tarso, formavam verdadeiros "quistos" dificultando sua atuação⁵⁷. Digna de

55. Cf. Merton, Robert K. (1968), p. 277.

56. *Idem*, p. 291.

57. Expressões utilizadas pelo Prof. Paulo de Tarso, em entrevista citada.

nota, a "rebeldia" de delegados de ensino e diretores de divisões regionais que durante o movimento de abril "obedeceram" seus padrinhos políticos e não o Secretário (evidenciando as interferências políticas nas organizações burocráticas). Também deve ser lembrada a atuação preventiva e defensiva da UDEMO, na manutenção não só dos concursos públicos de títulos e provas para o cargo de diretor escolar, mas também quanto à preservação de seus direitos. Entre eles a vitaliciedade (de fato), a promoção automática etc. E, até mesmo os professores em exercício, que através de suas entidades, primeiro acirrariam os embates políticos e burocráticos e depois aceitariam novamente as regras burocráticas da Secretaria de Educação.

Todavia, quando se lembra o período que antecedeu o Governo Montoro, sua campanha eleitoral, a esperança depositada em seu governo, o que se pode dizer é que no mínimo o que aconteceu foi um paradoxo. O discurso contra a burocracia, presente na Proposta Montoro teve o apoio da população, cansada da "impessoalidade" presente nos serviços públicos, das distorções orçamentárias dos órgãos governamentais, e sobretudo do jugo exercido pelos tecnocratas no poder. Mas, adverte P. Cox, nenhum governo chega ao poder com idéias manifestadamente favoráveis ao Estado e à sua burocracia. Todos - oportunamente - representam um desejo de mudar revolucionariamente o sistema, mas ao tratar de fazê-lo, incorporam-se a ele⁵⁸.

58. Cf. Cox, P. H., (1974), p. 49.

O governo Montoro iniciou sua gestão afirmando que iria fazer uma "Devassa" nas Secretarias, que iria "enxugar a máquina administrativa", que na educação seriam revistos os comissionamentos e se acabaria com a duplicidade de funções, causas primeiras do excessivo número de funcionários, que uma nova política educacional seria elaborada e implantada com a participação dos professores e da população. E isso como se viu, não aconteceu.

O poder, meta principal da burocracia, através de "artimanhas" que os burocratas elaboram e realizam, "incorpora os outros poderes", afirma P. Cox. Vendo a máquina por dentro, ele diz, se compreende porque é mais difícil para um Governo impor-se aos burocratas do que sobre qualquer grupo social. Os governos fracassam por sua culpa, pois dizem querer controlá-la, mas a isso não se atrevem. Talvez, no fundo, não o queiram⁵⁹.

Apesar das "evidências" do poder da burocracia, é preciso contudo perguntar o que ou quem a mantém e com quais interesses. A organização burocrática, afirma P. Motta, "não é escolhida pelos capitalistas por uma indiscutível superioridade técnica. Ela é escolhida porque é o meio mais seguro de manter e estabilizar o controle sobre a renda gerada na produção e de evitar que os trabalhadores adquiram experiência geral e capacitação da iniciativa para se dedicarem a uma produção cooperativa própria ou para desafiarem a hegemonia dos capitalistas e dos burocratas no seio das empre-

59. *Idem*, pp. 16-17.

sas". A "eficiência da burocracia", ele afirma, está "fundamentalmente na sua capacidade de controle social"⁶⁰.

Nas organizações "hipermodernas", entretanto, as "relações de poder e dominação não mais se organizam e atuam através de controles e coerção direta, mas por meio de mecanismos que deslocam tanto antigos métodos de organização de empresas como seus objetivos. As estruturas hierárquicas, pensadas em termos de unidade de comando e graus de autoridade e poder, representada pelos chefes e supervisores, são aparentemente diluídas por se encontrarem centralizadas nos objetivos da empresa, cabendo a todos se pautarem por eles"⁶¹.

Na interpretação de Max Pagès, a despersonalização das relações de poder - de um lado com a limitação da autoridade dos chefes e, de outro, com uma maior autonomia dos empregados - na verdade reforça o poder central, entidade impessoal, cuja presença encontra-se introjetada em cada um. A "empresa moderna", ele diz, "é a empresa da solicitude, ao mesmo tempo em que é a do segredo e a da manipulação"⁶². Ao satisfazer o empregado, a empresa cria, ao mesmo tempo, dependência e submissão, e o move no sentido da reprodução de sua ideologia. Esse processo, permanecendo inconsciente, gera por um lado angústia e frustração, e, por outro, prazer e satisfação. Essa dominação psicológica, ressalta Pagès, modela fundo as estruturas da personalidade. Contrariamente

60. Cf. Motta, F. C. P., (1984), pp. 76-77.

61. Cf. Pagès et alii. (1987).

62. Idem, p. 34.

à empresa tradicional, a impresa hipermoderna não oprime e explora materialmente (a níveis geradores de contestação), não coage pela pressão e presença física de chefes autoritários. Ela alicia⁶³.

Não há dúvida de que o "capitalismo moderno", como analisa Maurício Tragtenberg, "tem condições de desenvolver as forças produtivas e, inclusive, melhorar o nível de vida dos trabalhadores. Porém isto é muito pouco". O problema, segundo ele, não é somente produzir mais, mas saber quem dirige a produção. Ressalta, ainda, que um sistema de exploração do trabalho, de desigualdade social, de heterogestão nas instituições não se produz somente pela utilização da coação, mas, também, pela utilização da persuasão sobre os dominados. A hierarquia, a submissão, a divisão entre quem planeja e quem executa, são interiorizadas pela grande maioria dos dominados e explorados, nas "sociedades classistas exploradoras"⁶⁴.

A administração destas sociedades de acordo com Tragtenberg, "se dá não só pelos partidos social-democratas tradicionais (no quadro europeu, por exemplo) ou pelos PPCC (veja-se no Leste Europeu), mas também pelas diferentes seitas leministas, trotskistas e maoistas, que trazem em seu embrião uma ideologia de Capitalismo de Estado e se constituem em núcleos embrionários de forças regressivas, que hegemônicas se articulam de formas alternativas de exploração". Quanto ao capitalismo, diz Tragtenberg, apesar de se

63. Idem, *ibidem*.

64. Cf. Tragtenberg (1987), p. 24.

falar em "capitalismo de organização" ou "moderno", "é importante reter que, apesar das grandes transformações sofridas nos últimos cem anos pelo capitalismo, ele continua sendo o motor de uma sociedade de classes onde a luta de classes constitui o elemento predominante na vida social"⁶⁵.

A classe dominante, ainda segundo Tragtenberg, teria no Estado um instrumento, inclusive econômico, na sociedade atual. A "classe dominante tradicional", ele diz "cada vez mais divide com a nova classe burocrática as funções administrativas da economia e da sociedade em geral, que antes detinha de forma exclusiva". O fundamento econômico da burocracia, ele diz, "se constitui na tendência do capitalismo monopolista à fusão com o aparelho de Estado". A "grande contradição do sistema capitalista reside no fato dele procurar transformar o trabalhador num mero executor de ordens, excluindo-o de qualquer controle sobre o processo de trabalho e suas alternativas operacionais, e, ao mesmo tempo, procura sua 'participação' consensual"⁶⁶.

Aqui se chega ao ponto crucial deste trabalho. No entrelaçamento das questões políticas e partidárias; sociais-burocráticas e institucionais, e econômicas, impõe-se, historicamente, a questão central, que é a da democracia. Nela, o poder político readquire relevância, subestimado que foi, no século XIX, e reduzido por Marx a uma "instância opressora, encarregada de manter as condições de funcionamento de um sistema de produção anárquico acoplado a um sis-

65. *Ibidem*, pp. 24-27.

66. *Ibidem*, pp. 28-29.

tema de distribuição de poder. Lebrun, parecia-lhe que a distribuição dos meios de produção do Estado, para só o planejamento". Isto, "a produção e da repartição pudesse algum dia suprir a saber: 'quem governa como o poder é exercido e governados'", questão Aron⁶⁷.

Em uma democracia, lutou no Brasil - principalmente em 1984 (cf. cap. I) - e "nais", torna-se "extremo poder político", pondera o poder, ou não, segundo o de poder; a "doutrina ou não, se as forças neira que as instituições se dá. O Direito Constitucional o exercício do poder por ou suas funções". Há, (como o estado de sítio de relance, onde se sit

outras palavras, explicação da propriedade coletiva, ipso facto, a instância a um problema técnico de certa organização da pros, por melhor que fosse, ma propriamente político, recrutados os governantes, relação entre governantes e recorrendo a Raymond

- pela qual tanto se lutou em 1968, 1974, 1978, 1982, os "sistemas constitucionais" a identificação do poder. O Direito Constitucional claramente a distribuição separados poder exprimir, equilibradas da mesma maneira; e, isso, geralmente não nas "supre a medida para não indica o seu detentor afirma Neumann - situações (etc.) que podem revelar político⁶⁸.

67. Cf. Lebrun (1984), pp. 101-103.

68. Cf. Neumann (1969), p. 26.

Após 1964, como se viu no primeiro capítulo, o poder político podia ser mais claramente identificado uma vez que era exercido pelos militares no governo, em composição com os grandes empresários nacionais e estrangeiros que lhes davam sustentação econômica, e com os "liberais" do regime que, cooptados, lhes forneciam sustentação ideológica. Tendo sido ganhos (ou concedidos?) alguns direitos constitucionais que neste estudo culminaram com a eleição direta de Franco Montoro para o governo de São Paulo, o poder político, durante a gestão do Prof. Paulo de Tarso, na Secretaria de Educação, aparentemente diluído, não era facilmente identificável pelos professores, como já se viu. Por seu lado, a educação como uma das áreas sociais do governo, não conseguiria adquirir força política entre seus órgãos centrais. Isto apesar de contar com o maior número de funcionários entre todas as Secretarias Estaduais.

Na gestão seguinte, do Prof. Paulo Renato, a educação, adquiriria mais força política, devido ao seu desempenho e status político. Exercendo o poder que lhe conferia o cargo comandaria a hierarquia burocrática, antecipando-se aos conflitos que os políticos do PMDB, e as associações do magistério poderiam provocar. Nada a estranhar quando se considera o "caráter permanente da máquina burocrática, apontado por Max Weber⁶⁹". Mas, a educação iria, posteriormente, perdendo novamente força política já ao final do Go-

69. Cf. Weber (s.d.), pp. 264-266.

verno Montoro, e esta tendência se acentuaria no governo subsequente.

A política, diz Neumann, "é certamente o conflito entre grupos de poder, e isso pode ser resolvido com vitória ou derrota, ou ainda por conciliação, isto é, concessões mútuas". Um grupo, contudo, ele ressalta, "pode representar, na sua luta pelo poder, algo mais que interesses particulares. Pode na verdade representar a idéia de liberdade que é o ponto crucial da teoria política"⁷⁰. Mas, não seria esta - a liberdade - a idéia não só de um grupo mas de vários grupos que se uniram contra o governo autoritário, e se expressavam a favor da democratização do ensino e do Brasil, através principalmente de eleições diretas? Ou esta seria apenas quimera?

Da indeterminação da democracia, se ocupa Lefort. No Antigo Regime, "incorporado ao príncipe, o poder dava corpo à sociedade", e, "por isso havia um saber latente mas eficaz, do que era, um para para o outro, em toda a extensão do social". O "traço revolucionário e sem precedentes da democracia" diante desse modelo, é a proibição aos governantes de "apropriar-se do poder, de incorporar-se". Seu "exercício está submetido a um procedimento de retomada periódica. Ele se faz ao fim de uma competição regulamentada, cujas condições são preservadas de um modo permanente". Este fenômeno, diz Lefort, "implica uma institucionalização do conflito", pois não podendo se consubstanciar em um indivíduo

70. Cf. Neumann (1969), p. 27.

ou grupo, o "lugar do poder mostra-se irrepresentável". Pelo fato de emanar do sufrágio popular, adverte Lefort, "nos enganaríamos se julgássemos que o poder de ora em diante se aloja na sociedade". É "precisamente no momento em que a soberania popular deve, supostamente, manifestar-se, o povo atualizar-se exprimindo sua vontade", pelo sufrágio universal, que "as solidariedades sociais são desfeitas, que o cidadão se vê extraído de todas as malhas nas quais se desenvolve a vida social para ser convertido em unidade de conta. O número substitui a substância"⁷¹.

Mas, "o essencial", considera Lefort, "é que a democracia se institui e se mantém na dissolução dos sinais fundamentais da certeza. Ela inaugura uma história na qual os homens fazem a prova da indeterminação última, quanto ao fundamento do poder, da lei e do saber, quanto ao fundamento da relação de um com outro, sobre os registros da vida social e, por toda parte onde a diferença de lugares entre o detentor da autoridade e aquele que se submete parecia, antigamente, na 'ordem das coisas'. Entretanto, ele adverte, é possível um "desvirtuamento da lógica democrática", "numa sociedade onde os fundamentos da ordem política e da ordem social se subtraem, onde o adquirido não traz nunca o selo da plena legitimidade (...), onde o poder se exerce na dependência do conflito", "onde o trabalho da ideologia, destinada sempre a restituir a certeza, não consegue pôr fim"⁷².

71. Cf. Lefort (184), pp. 138-141.

72. Idem, p. 141.

A possibilidade de desvirtuamento da lógica democrática permanece aberta, ainda segundo Lefort, "quando a insegurança dos indivíduos aumenta, em consequência de uma crise econômica, ou dos estragos de uma guerra, quando o conflito entre as classes e os grupos se exaspera na esfera política, quando o poder parece decair ao plano do real, quando aparece como agente de interesses particulares, em suma, quando mostra-se na sociedade e que, ao mesmo tempo esta parece fragmentada, então desenvolve-se o fantasma do povo-uno, a procura de uma identidade substancial, de um corpo social coeso em sua cabeça, de um poder encarnador, de um Estado liberto da divisão"⁷³. Volte-se aqui à "liberdade" e a "segurança". Seu equilíbrio instável nas democracias, se caracteriza pelo fortalecimento da pretensa necessidade de segurança (institucional/estatal) frente às "massas"⁷⁴ despolitizadas nos países onde existem traços predominantemente neopatrimoniais, como no Brasil.

Teoricamente, "liberdade" e "segurança" teriam uma "situação de implicação recíproca, ou complementariedade", analisa Fábio K. Comparato. O "excesso de segurança acaba por suprimir a liberdade, assim como a total liberdade é a

73. *Idem*, pp. 141-142.

74. J. Ortega y Gasset e K. Mannheim, são representantes da literatura científica que se propõe a analisar os acontecimentos históricos produzidos na Europa em torno dos anos 20, em especial a "irrupção dos movimentos totalitários". Al o termo "massa" se insere em contraposição à "minorias" ou "elites". Como consequência da "democratização política e da industrialização técnica, grandes setores da população chegaram a participar em campos de ação até então reservados a minorias". Ortega y Gasset chamou esse fenômeno de "a revolução das massas", e Mannheim de "a democratização fundamental". Ortega y Gasset não identifica "massas" e "minorias" com nenhum "estrato social". Cf. *Dicionário de Ciências Sociais* (1968), pp. 726-727. Sobre os aspectos psicológicos das "massas" e do indivíduo em relação à massa, bem como seus aspectos sociais - a massa como "produto social", cf. Horkheimer e Theodor (1978), pp. 78-92.

ausência de segurança"; "para que exista liberdade é indispensável um mínimo de segurança" e, analogamente, "sem um mínimo de liberdade, quando mais não seja para alterar o sistema de garantias, nada é seguro". Existe pois "uma unidade dialética entre liberdade e segurança, um ponto ótimo de equilíbrio, que representa mero ideal, ou objetivo perpetuamente almejado e nunca plenamente atingido"⁷⁵.

No Brasil, ainda segundo Comparato, a "difusão deliberada do sentimento de insegurança", contribuiu para "enfraquecer ou destruir alguns mecanismos de segurança coletiva do passado", como o "coronelismo", o "peleguismo" e o "clientelismo eleitoral". Independentemente "do juízo que se faça sobre a moralidade ou a justiça desses sistemas", parece-lhe "inconstestável que eles se justificavam como autênticas organizações de segurança para a massa população, tanto no mundo rural como no meio urbano"⁷⁶.

Outros fatores de acréscimo à "taxa de insegurança coletiva, a partir de 1964", foram, de acordo o mesmo autor, a destruição de grande parte das garantias jurídicas da liberdade individual (Ato Institucional nº. 5), e a Emenda Constitucional nº. 11, de 1978, ao criar as chamadas "medidas de emergência" e o "estado de emergência", dando ao Presidente da República um "superpoder sem contraste, bem mais rigoroso, sob o aspecto de segurança da sociedade civil, que o clássico estado de sítio"⁷⁷.

75. Cf. Comparato (1981), pp. 200-202.

76. Idem, pp. 212-213.

77. Idem, p. 215. Lembre-se aqui das considerações de Franz Neumann, sobre a revelação, em "situações de emergência" de onde se situa o poder político. Cf. nota 68.

Para Comparato, tratava-se naquele contexto, de "reconstruir a dignidade nacional, após a aventura da 'segurança nacional'". E, para ele, a "ampla realização do valor de segurança, em regime democrático, supõe a organização de garantias para a liberdade", encontrando-se aí, a "essencial ligação entre segurança e democracia". Não basta, segundo ele, "proclamar direitos", mas é preciso instituir meios de proteção a esses direitos⁷⁸.

Na "lógica do atual regime político", escreve Comparato, em 1981, "o Poder Executivo (mais exatamente, aquele núcleo do Poder Executivo federal que se autodenomina 'sistema') está no centro de toda a organização de garantias. Ele é, a um tempo, o objeto final dessas garantias e o veículo de sua prestação à sociedade civil". Tratava-se, pois, de inverter essa tendência marcante de nossa formação política, de raízes ibéricas, dizia Comparato, ou pelo menos de "enfraquecer a sua virulência, se se quiser compatibilizar democracia e segurança, isto é, organizar garantias para a liberdade". Todavia, ele completa, e aqui se enfatiza: "A inversão da tendência autocrática, que denega autonomia à sociedade civil passa, justamente, pelo estabelecimento de garantias não-estatais e pelo desenvolvimento, dentro das garantias estatais, dos meios de ação dos órgãos não pertencentes ao chamado Poder Executivo"⁷⁹.

Concorde em parte com essa afirmação, ao apoiar o fortalecimento dos Poderes Judiciário e Legislativo, a Pro-

78. *Idem*, pp. 215-216.

79. *Idem*, p. 217.

posta Montoro, diferentemente, propõe a participação dos grupos sociais (poder-se-ia dizer, da "sociedade civil"), nas decisões governamentais. Esse tipo de participação sem deslocar o governo como referência central, faz crescer o poder político do executivo, que passa a contar com a "participação responsável" como quer a Proposta Montoro ou "cooptada" como mostra Schwartzman⁸⁰.

A "organização da segurança de qualquer sociedade", reforça Comparato, "supõe a vontade e a capacidade dessa sociedade de se defender a si própria". A "organização heterônoma da segurança torna-se a consolidação da insegurança, quando a sociedade a ser protegida se revela incapaz de autoproteção"⁸¹.

Nesse contexto é que deve ser entendida a "autonomia" da escola, proposta pelo Documento 01. Aos que consideravam as escolas incapazes de se organizar para perceber e superar as próprias deficiências, aí se respondia: "se isso for verdade, é também ilusão imaginar que tal escola - incapaz de auto-consciência e de auto-esforço - venha a se beneficiar efetivamente pela imposição de qualquer plano regional ou central de melhoria de ensino"⁸².

Nas discussões sobre a autonomia da escola, "reivindica-se maior liberdade dos professores com relação ao diretor, da escola com relação à Delegacia e a outras instâncias administrativas", diz o Prof. Azanha. Mas, ele per-

80. Cf. Schwartzman (1982), p. 53.

81. Cf. Comparato (1981), p. 223.

82. Cf. Azanha (1987), p. 125.

gunta: "liberdade para quê?" A autonomia da escola em sua concepção só ganha "relevância se significar autonomia da tarefa educativa (...) porque, na verdade, nenhum regimento próprio, nenhum Conselho Deliberativo, por si sós, darão à escola autonomia educativa". Esta "é algo que se põe com a liberdade de formular e executar um projeto educativo"⁸³.

Aí está a contradição quando a participação é proposta "de cima", pelo governo (Poder Executivo), sob a égide da ordem institucional vigente. Ela não pode ser realizada até as últimas conseqüências, ou seja a auto-organização, independente do Estado. Este, ao contrário, através dos órgãos governamentais enseja a "cooperação" e/ou promove uma ilusão de participação. É possível (até certo ponto) aumentar a "transparência", consultar, informar mais a população. Pode-se até mesmo admitir a expressão de manifestações reivindicativas ou contestatórias, mas não se abre mão do poder. O poder não se dá, não se concede, como já disse alguém, mas se toma, se conquista. Apesar disso, o discurso se mantém. Coopta. Ilude. Transfere responsabilidade sem a contrapartida de autonomia.

Mas, é preciso sempre retomar a questão da democracia, fio condutor deste trabalho, posta especialmente em relevo no início desta conclusão. A "sociedade democrática", analisa Lefort, "institui-se como sociedade sem corpo, como

83. Idem, p. 144, onde em seu artigo "Autonomia da escola", define "projeto" na concepção de C. Castoriades como a "intenção de uma transformação do real guiada por uma representação do sentido dessa transformação e levando em conta as condições dessa realidade". "Nesses termos, o projeto educativo de uma escola é o propósito de transformar a clientela (e a comunidade) tomando em consideração não as prescrições reais de uma pedagogia abstrata, mas as condições das vidas dos educandos".

sociedade que faz fracassar a representação de uma entidade substancial. A partir disso, porém, não se pode concluir que ela não tem "unidade nem identidade definida". Ao contrário, ele diz, o "desaparecimento da determinação natural, antigamente ligada à pessoa do príncipe, e à existência de uma nobreza, faz emergir a sociedade, como puramente social, de sorte que o povo, a nação, o Estado erijam-se em entidades universais e que todo indivíduo, todo grupo nela se encontre igualmente referido". Mas "nem o Estado, nem o povo, nem a nação representam realidades substanciais. Sua própria representação está na dependência de múltiplos discursos, de uma elaboração sociológica e histórica sempre ligada ao debate ideológico"⁸⁴.

Nesse contexto, também se insere esta pesquisa. Seu escopo foi evidenciar as lutas pelo poder na educação, os discursos aí presentes e suas implicações políticas. Tal objetivo justifica a incursão teórica feita em estudos sociológicos, políticos e históricos que elucidam os acontecimentos no âmbito educacional. Como se pôde ver, aqui se pretendeu analisar a Proposta Montoro sob vários ângulos e concepções políticas diferenciadas. A intenção, ao invés de sugerir algum tipo de atuação a priori aos professores, foi dar uma pequena contribuição fornecendo subsídios ao desenvolver, uma vez mais, as relações da educação e da administração educacional com a política brasileira: democrática no

84. Cf. Lefort (1984), p. 140.

discurso, burocratizada e autoritária na prática, e ideológica ao se pretender uma democracia já realizada.

BIBLIOGRAFIA DE REFERÊNCIA

1. DOCUMENTOS E FONTES PRIMÁRIAS

APEDESP, APASE, UDEMO, AOESP. Carta dirigida ao Sr. Secretário da Educação, em 21 de maio de 1984, pedindo a revogação da Resolução 124 de 15 de maio de 1984, publicada em 16 de maio de 1984.

GADOTTI, Moacir (relator). Política Educacional para um Governo de Oposição no Estado de São Paulo. São Paulo, mimeo, s/d a. (Proposta 1)

GADOTTI, Moacir (relator). Diretrizes e Prioridades da Política Educacional para um Governo Democrático no Estado de São Paulo. São Paulo, mimeo, s/d b. (Proposta 2).

GADOTTI, Moacir. Carta de desligamento da Comissão de Educação, dirigida ao Senador Franco Montoro, São Paulo, 15/12/1981.

GADOTTI, Moacir ET ALII. Carta de demissão da Comissão Coordenadora do Fórum de Educação do Estado de São Paulo, dirigida ao Secretário de Educação Paulo de Tarso Santos, São Paulo, 21/05/1984.

MELCHIOR, José Carlos de Araújo. Participação e Descentralização no Sistema Escolar do Estado de São Paulo (Documento Preliminar para subsidiar os debates sobre o assunto). São Paulo, mimeo, setembro de 1982.

MELLO, Guiomar Namó de (relatora). A Política Educacional no Estado de São Paulo - Proposta Montoro (Comissão de Estudos - Área de Educação), Versão 3, São Paulo, mimeo, dezembro de 1982. (Proposta 5).

MONTORO, André Franco: Proposta Montoro - Versão Preliminar, apresentada à Convenção do PMDB, São Paulo, mimeo, junho de 1982. (Proposta 4).

PMDB. Comissão de Educação - Prioridades - Documento Complementar: Melhoria das condições de trabalho do professor. Mimeo, s/d.

ROSSI, Wagner Gonçalves (relator). Educação e Governo Democrático. São Paulo, mimeo, s/d. (Proposta 3)

SÃO PAULO. GOVERNO DE ESTADO. Fórum da Educação Paulista: Exposição de Motivos. São Paulo, maio 1983.

SÃO PAULO. GOVERNO DE ESTADO. Depois de Um Ano o Governo de São Paulo Presta Conta de Seus Atos, com Fatos: a nossa grande obra é a soma das pequenas obras. 1984.

SÃO PAULO. GOVERNO DE ESTADO. Boletim Informativo, 15/03/1984.

SÃO PAULO, GOVERNO DE ESTADO. Reorganização da Secretaria de Educação do Estado de São Paulo. São Paulo, Ática, 1976.

SÃO PAULO. GOVERNO DO ESTADO. 4 Anos de Democracia em São Paulo - 1983-198Z.

SÃO PAULO. GOVERNO DE ESTADO. Ata da 1ª Reunião do Fórum de Educação Paulista (realizada no gabinete do Secretário Paulo de Tarso Santos), 10/06/83. Redigida pela Profª. Violanda G. C. Pires Lima.

SÃO PAULO. GOVERNO DE ESTADO. Ata da 2ª Reunião para a instalação do Fórum de Educação Paulista. 16/06/83. Redigida pela Profª. Violanda G. C. Pires Lima.

SÃO PAULO. GOVERNO DE ESTADO. Ata da 3ª Reunião para a instalação do Fórum de Educação Paulista realizada no gabinete do Secretário Paulo de Tarso Santos, 23/06/83. Redigida pela Profª. Violanda G. C. Pires Lima.

SÃO PAULO. GOVERNO DE ESTADO. Ata da 4ª Reunião para a instalação do Fórum de Educação Paulista 29/06/83. Redigida pela Profª. Violanda G. C. Pires Lima.

SÃO PAULO. GOVERNO DE ESTADO. Ata da 5ª Reunião para a instalação do Fórum de Educação Paulista. 05/07/83. Redigida pela Profª. Marcia Barros Scaravello.

SÃO PAULO. GOVERNO DE ESTADO. Ata da 6ª Reunião da Comissão Permanente do Fórum de Educação do Estado de São Paulo. 12/07/83. Redigida pela Profª. Régia Aparecida do Nascimento.

SÃO PAULO. GOVERNO DE ESTADO. Documento 01-83-SE. Reorientação das Atividades da SE; Compilação dos problemas, sugestões, propostas e/ou reivindicações das UEs, DEs, DREs. Análise preliminar dos dados. (Secretário: Paulo de Tarso Santos. Coordenador: Iris Barbieri). Coordenadoria do Ensino do Interior. São Paulo, julho de 1983.

SÃO PAULO. GOVERNO DE ESTADO. Propostas, Compilação e Análise sobre o Documento 01/83-SE: Momento Significativo na História da Educação em São Paulo. Secretaria do Estado da Educação. Coordenadoria do Ensino da Região Metropolitana da Grande São Paulo. (Secretário: Paulo de Tarso Santos; Coordenadora: Cecília V.G. Guaraná). julho/1983.

SÃO PAULO. GOVERNO DE ESTADO. A Batalha da Descentralização e Participação no Governo Monteiro. Coordenadoria de Imprensa do Governo do Estado de São Paulo, 1987.

SÃO PAULO. GOVERNO DE ESTADO. A Batalha pela Democracia no Governo Montoro. Coordenadoria de Imprensa do Governo do Estado de São Paulo, 1987.

SÃO PAULO. GOVERNO DE ESTADO. A Batalha pela Criança no Governo Montoro. Coordenadoria de Imprensa do Governo do Estado de São Paulo, 1987.

SÃO PAULO. GOVERNO DE ESTADO. As 12 Batalhas do Governo Montoro: 4 anos de democracia. Coordenadoria de Imprensa do Governo do Estado de São Paulo, 1987.

SÃO PAULO. GOVERNO DE ESTADO. Principais medidas e realizações da Secretaria de Educação nos primeiros 6 meses de Governo. Secretaria de Educação, Gabinete do Secretário, 29/09/83.

SÃO PAULO. GOVERNO DE ESTADO. Relatório das Atividades de 1983 e Programação para 1984 da Secretaria de Estado de Educação. Gabinete do Secretário, enviado ao governador André Franco Montoro em 26/01/84, mimeo.

SÃO PAULO. GOVERNO DE ESTADO. Relatório das Irregularidades encontradas na Secretaria de Educação, em cumprimento ao Decreto 20.866. Enviado pelo Prof. Paulo de Tarso Santos ao Governador André Franco Montoro em 15/05/83.

SÃO PAULO. GOVERNO DO ESTADO. Relatório da Secretaria de Educação - Gabinete do Secretário Paulo de Tarso Santos. Enviado ao Governador André Franco Montoro em 15/5/83.

SÃO PAULO. GOVERNO DE ESTADO. Relatório da Secretaria de Educação - 1983-1986. mimeo.

SOUZA, Paulo Renato C. (coord.). A descentralização do gasto público e seu efeito sobre a geração de emprego e renda, com ênfase no setor informal urbano: análise do caso de descentralização do gasto em educação no Estado de São Paulo (Brasil) no período 1984-86. Trabalho elaborado para o Programa Regional do Emprego para a América Latina e o Caribe (Prealc) da Organização Internacional do Trabalho (OIT). s.d.

2. LIVROS E TESES

AMMAN, Safira Bezerra. Ideologia do Desenvolvimento de Comunidade no Brasil. São Paulo, Cortez, 1980.

AMOROSO LIMA, Alceu. "Introdução à Pacem in Terris" in MESQUITA, Luis José de (comentador). As Encíclicas Sociais de João XXIII. Rio de Janeiro, José Olympio, 1963.

ARANZADI, Dionísio e GINER, Carlos. Uma Escola Social: manual de formação para a juventude. Adaptação de Gabriel Galacha, Belo Horizonte, Loyola, 1962.

ARAPIRACA, J. Oliveira. A USAID e a Educação Brasileira. São Paulo, Cortez/Autores Associados, 1982.

AZANHA, José Mário Fires. Educação e Alguns Escritos. São Paulo, Nacional, 1987.

BAPTISTA, Mirian Veras. Desenvolvimento de Comunidade: estudo da integração do planejamento do desenvolvimento de comunidade no planejamento do desenvolvimento global. São Paulo, Cortez & Moraes, 1976.

BEATTY, Willard W., "Lições colhidas nos programas internacionais e bilaterais de educação comunitária" in HENRY, Nelson B. (org.). Educação Comunitária. Rio de Janeiro, USAID, 1965.

BOBBIO, Norberto. O Futuro da Democracia: uma defesa das regras do jogo. Trad. Marco Aurélio Nogueira, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1986.

CAPISTRANO FILHO, David e CITADINI, Antonio Roque. PMDB no Poder. São Paulo, CERIFA/OBORE, 1982.

CARDOSO, Fernando Henrique. O Modelo Político Brasileiro. São Paulo, Difusão Européia do Livro, 1973.

CARDOSO, Fernando Henrique. Autoritarismo e Democratização. Rio de Janeiro, Paz e Terra S.A., 1975.

CARDOSO, Fernando Henrique. "Os partidos políticos e a participação popular" in FLEISCHER, David V. (org.). Os Partidos Políticos no Brasil. Vol. II. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1981.

CARDOSO, Fernando Henrique. A Democracia Necessária. Campinas, SP, Papyrus, 1985.

CARDOSO, Fernando Henrique e LAMOUNIER, Bolívar (org.). Os Partidos e as Eleições no Brasil. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1975.

CBCISS. Desenvolvimento de Comunidade Urbanas e Rurais. Rio de Janeiro, 1962.

CHACON, Vamireh. História dos Partidos Brasileiros. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1985.

CHAUI, Marilena de Souza ET ALII. A Questão da Democracia. São Paulo, CEDEC/Paz e Terra, 1980.

CHINIGO, Michael (org.). Os Ensinamentos de João XXIII. Trad. de P^{da}. José Marins, São Paulo, Melhoramentos, 1965.

COMPARATO, F. Konder. "Segurança e Democracia" in LAMOUNIER, Bolivar ET ALII (org.). Direito, Cidadania e Participação. São Paulo, T. A. Queiroz, 1981.

COUTINHO, Carlos Nelson. A Democracia como Valor Universal. São Paulo, Livraria Editora Ciências Humanas, 1980.

COVRE, Maria de Lourdes M. A Fala dos Homens: Análise do pensamento tecnocrático - 1964-1981, São Paulo, Brasiliense, 1983.

COX, Pablo Huneeus. Los Burocratas: un nuevo análisis del Estado. Barcelona, Editorial Nova Terra, 1974.

CUNHA, Luis Antonio. Educação e Desenvolvimento Social no Brasil. Rio de Janeiro, Francisco Alves, 1975.

DEMO, Pedro. Participação é Conquista: noções de política social e participativa. Fortaleza, EUFC, 1986.

Dicionário de Ciências Sociais, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1986.

DUVERGER, Maurice. Os Partidos Políticos. Trad. Cristiano Monteiro Oiticica. Rio de Janeiro, Zahar, 1970.

FAORO, Raymundo. Os Donos do Poder. Porto Alegre, Globo, 1976.

FAORO, Raymundo. Assembléia Constituinte: a legitimidade recuperada. São Paulo, Brasiliense, 1982, 2^a. ed.

FERNANDES, Florestan (org.). Comunidade e Sociedade: Leituras sobre Problemas Conceituais, Metodológicos e de Aplicação. São Paulo, Companhia Editora Nacional, 1973.

FERNANDES, Florestan. Nova República? Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 1985.

FLEISCHER, David V. (org). Os Partidos Políticos no Brasil. Vols I e II, Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1981.

FONSECA, Dirce Mendes da (org.). Discussão Crítica sobre a Administração da Educação. Brasília, Ed. Universidade de Brasília, 1989.

FORGHIERI, Célia Cintrão. A Participação dos Educadores na Formação das Políticas Públicas de Educação: o caso FEESP (1983-1984). Dissertação de Mestrado, São Paulo, PUC, 1989.

FREIRE, Paulo. Educação como Prática da Liberdade. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1967.

FREIRE, Paulo. Pedagogia do Oprimido. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1974.

FREIRE, Paulo. Ação Cultural para a liberdade e outros escritos. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1976.

FREITAS, Bárbara. Escola, Estado e Sociedade. São Paulo, EDART, 1977.

GADOTTI, Moacir. Educação e Compromisso. Campinas, SP, Papyrus, 1986, 2ª edição.

GADOTTI, Moacir. Pensamento Pedagógico Brasileiro. São Paulo, Atica, 1988, 2ª edição.

GADOTTI, Moacir. Pra Que FI: origem, projeto e consolidação do Partido dos Trabalhadores. São Paulo, Cortez, 1989.

GANDINI, Raquel P. C. "Capacitação de Administradores Escolares: questões teóricas e problemas práticos" in FONSECA, Dirce Mendes da (org.). Discussão Crítica sobre a Administração da Educação. Brasília, Ed. Universidade de Brasília, 1989.

GRAMSCI, Antonio. Maquiavel, a Política e o Estado Moderno. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 4a. edição, 1980.

HENRY, Nelson B. (org) Educação Comunitária. Rio de Janeiro, USAID, 1965.

HORKHEIMER, Max e ADORNO, Theodor W. (org) Temas Básicos da Sociologia. Trad. Alvaro Cabral. São Paulo, Cultrix, 1978, 2ª ed.

IANNI, Octávio. O Colapso do Populismo no Brasil. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira, 1975a, 3ª ed.

IANNI, Octávio. A Formação do Estado Populista na América Latina. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1975b.

JOUVENEL, B. Du Pouvoir - Histoire Naturelle de sa Croissance. Paris, Hachette, 1972.

KINZO, Maria D'Alva Gil. Oposição e Autoritarismo: gênese e trajetória do MDB (1966-1979). São Paulo Vértice/Editora Revista dos Tribunais, 1988.

LAMOUNIER, Bolivar ET ALII (org.). Direito, Cidadania e Participação. São Paulo, T. A. Queiroz, 1981.

LAMOUNIER, Bolivar. "Apontamentos sobre a questão democrática brasileira", in ROUQUIÉ, Alain ET ALII. Como Renascer as Democracias. São Paulo, Brasiliense, 1985.

LASKI, Harold J. O Liberalismo Europeu. São Paulo, Mestre Jou, 1973.

LEBRET, L-J et SUAVET, Th. Dans le Combat du Monde. Paris, Les Editions Ouvrières, 1962.

LEBRUN, Gérard. O que é Poder. São Paulo, Brasiliense, 1984, 6ª. ed.

LEFORT, Claude. Éléments d'une critique de la bureaucratie. Genève, Librairie Droz, 1971.

MACPHERSON, C.B. A Democracia Liberal: origens e evolução. Trad. Nathanael C. Caixeiro, Rio de Janeiro, Zahar, 1978.

MANNHEIM, Karl. Ideologia e Utopia. Trad. de Sérgio M.Santeiro, Rio de Janeiro, Zahar, 1968.

MARITAIN, Jacques. Cristianismo e Democracia. Trad. Alceu Amoroso Lima, Rio de Janeiro, Agir, 1964.

MARITAIN, Jacques. Humanismo Integral. Companhia Editora Nacional, Rio de Janeiro, 1965.

MARSHALL, T.H. Cidadania, Classe Social e Status. Trad. Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro, Zahar, 1967.

MELLO, Guiomar Namó de. Magistério de 1o. grau: da competência técnica ao compromisso político. São Paulo, Cortez/Autores Associados, 1981.

MELLO, Guiomar Namó; WARDE, Miriam; ROSERLEI, Teresa ET ALII. Educação e Transição Democrática. São Paulo, Cortez/Autores Associados, 1985.

MENEGUELLO, Raquel. PT: A Formação de um Partido - 1979-1982. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1989.

MERTON, Robert K. Sociologia: teoria e estrutura. Trad. Miguel Maillat, São Paulo, Mestre Jou, 1968.

MESQUITA, Luis José de (comentador). As Encíclicas Sociais de João XXIII. Rio de Janeiro, José Olympio, 1963.

MICHELS, Robert. Sociologia dos Partidos Políticos. Trad. Arthur Chaudon, Brasília, Ed. Universidade de Brasília, 1982.

MONTORO, André Franco. Da Democracia que temos à Democracia que queremos. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1974.

MONTORO, André Franco. "Aspectos da Desnacionalização da Economia e da Cultura Brasileira" in MONTORO, André Franco. Da Democracia que temos à Democracia que queremos. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1974.

MONTORO, André Franco. "Democracia Participativa, seus fundamentos e instrumentos" (Discurso proferido na Sessão do Senado Federal do dia 15/09/72), in MONTORO, André Franco. Da Democracia que temos à Democracia que queremos. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1974.

MONTORO, André Franco. "Colonialismo Cultural, Raiz do Subdesenvolvimento" (Tese apresentada ao Congresso Internacional de Filosofia em Brasília em 1972), in MONTORO, André Franco. Da Democracia que temos à Democracia que queremos. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1974.

MONTORO, André Franco. "Democracia e Participação como Direitos Humanos", in MONTORO, André Franco. Da Democracia que temos à Democracia que queremos. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1974.

MONTORO, André Franco. "'Democracia Participativa': seus fundamentos e instrumentos", in MONTORO, André Franco. Da Democracia que temos à Democracia que queremos. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1974.

MONTORO, André Franco. "Desenvolvimento, Distribuição de Renda e Política Social" (Palestra proferida no Ciclo de Estudo sobre Problemas Brasileiros, na Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul, em novembro de 1973, in MONTORO, André Franco. Da Democracia que temos à Democracia que queremos. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1974.

MONTORO, André Franco. "Três Rumos para o Desenvolvimento Brasileiro" (Discurso proferido no Senado Federal em 29 de abril de 1971), in MONTORO, André Franco. Da Democracia que temos à Democracia que queremos. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1974.

MONTORO, André Franco. "Educação, Base do Desenvolvimento Nacional" (Discurso proferido no Senado Federal, em 05 de setembro de 1974), in MONTORO, André Franco. Da Democracia que temos à Democracia que queremos. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1974.

MONTORO, André Franco. Franco Montoro Senador - A luta pelas Eleições Diretas. São Paulo, Brasiliense, 1978.

MONTORO, André Franco. Participação: Desenvolvimento com Democracia. São Paulo, Nossa Editora, 1990.

- MOORE JR., Barrington. As Origens Sociais da Ditadura e da Democracia. Lisboa, Edições Cosmos/Livraria Martins Fontes, 1975.
- MOTTA, Fernando C. P. O que é Burocracia. São Paulo, Brasiliense, 5a. edição, 1984.
- NAGLE, Jorge. Educação e Sociedade na Primeira República. São Paulo/Rio de Janeiro, EPU/MEC, 1974.
- NEUMANN, Franz. Estado Democrático e Estado Autoritário. Organização e prefácio de Herbert Marcuse, trad. Luiz Corção, Rio de Janeiro, Zahar, 1969.
- O'DONNELL, Guillermo. Contra pontos: autoritarismo e democratização. Trad. Evelyn Kay Massaro e Nathan Giraldi. São Paulo, Vértice, 1986.
- PAGÉS, Max ET ALII. O Poder das Organizações: a dominação das multinacionais sobre os indivíduos. São Paulo, Atlas, 1987.
- PAIVA, Vanilda P. Educação Popular e Educação de Adultos. São Paulo, Loyola, 1973.
- PAIVA, Vanilda Pereira. Paulo Freire e o Nacionalismo Desenvolvementista. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1980.
- PALMA FILHO, J. C. Educação Pública: tendências e desafios. São Paulo, CEPED, 1990.
- REIS, F. Wanderley. O Institucional e o Constitucional - Responsabilidade e realismo na análise do processo político brasileiro. Mimeo, s/d.
- RIOS, José Arthur. Educação de Grupos. Rio de Janeiro, Serviço Nacional de Educação Sanitária, 1957.
- ROMANO, Roberto. Brasil Igreja contra Estado. (crítica ao populismo católico). São Paulo, Kairós, 1979.
- ROSENFELD, Denis L. A Questão da Democracia. São Paulo, Brasiliense, 1984.
- ROUQUIÉ, Alain ET ALII. Como Renascer as Democracias. São Paulo, Brasiliense, 1985.
- SCHWARTZMAN, Simon. Bases do Autoritarismo Brasileiro. Rio de Janeiro, Campus, 1982.
- SILVA, Maria Lúcia Carvalho. Evolução do Conceito de Desenvolvimento de Comunidade no período 1965/70, na Sub-região do Cone-Sul da América Latina. São Paulo, 1974, mimeo.

SOUZA, Herbert José de. "Notas sobre a questão atual da democracia no Brasil" in CHAUI, Marilena de Souza ET ALII. A Questão da Democracia. São Paulo, CEDEC/Faz e Terra, 1980.

SOUZA, Maria do Carmo Campello. "A democracia populista (1945-1964): bases e limites", in ROUQUIÉ, Alain ET ALII. Como Renascer as Democracias. São Paulo, Brasiliense, 1985.

TOCQUEVILLE, Alexis de. Democracia na América. Trad. J. A. G. Albuquerque, 3ª edição, São Paulo, Abril Cultural, 1985.

TÖNNIES, Ferdinand. Comunidad y Sociedad. Buenos Aires, 1942.

TÖNNIES, Ferdinand. "Comunidade e Sociedade como Entidades Típico-Ideais" in FERNANDES, Florestan (org.). Comunidade e Sociedade: Leituras sobre Problemas Conceituais, Metodológicos e de Aplicação. São Paulo, Companhia Editora Nacional, 1973.

TRAGTENBERG, Maurício. "A escola como organização complexa". In TRAGTENBERG, Maurício. Sobre Educação, Política e Sindicalismo. São Paulo, Autores Associados/Cortez, 1982, pp. 35-53.

TRAGTENBERG, Maurício. Sobre Educação, Política e Sindicalismo. São Paulo, Autores Associados/Cortez, 1982.

TRAGTENBERG, Maurício. "Uma prática de participação: as coletivizações na Espanha (1936-1939)" in VENOSA, Roberto (org.). Participação e Participações: ensaios sobre a auto-gestão. São Paulo, Babel Cultural, 1987.

VAIDERGORN, José. As Moedas Falsas: Educação, Moral e Cívica. Dissertação de Mestrado, Campinas, UNICAMP, 1987, mimeo.

VENOSA, Roberto (org.). Participação e Participações: ensaios sobre a auto-gestão. São Paulo, Babel Cultural, 1987.

VIANNA, Luiz Werneck. "O Sistema Partidário e o Partido Democrata-Cristão", in: FLEISCHER, David V. (org). Os Partidos Políticos no Brasil. Vol I, Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1981.

VIEIRA, Balbina O. Introdução à Organização Social da Comunidade. Rio de Janeiro, Serviço Social do Comércio, 1958.

WEBER, Max. Ensaio de Sociologia, Rio de Janeiro, Zahar, s/d.

WEFFORT, Francisco C. O Populismo na Política Brasileira. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1978.

WEFFORT, Francisco C. Por que Democracia? São Paulo, Brasiliense, 1984.

WIRTH, Louis. "Delineamento e problema da Comunidade" in FERNANDES, Florestan (org). Comunidade e Sociedade: leituras sobre problemas conceituais, metodológicos e de aplicação. São Paulo, Nacional/USP, 1973.

3. REVISTAS E PERIÓDICOS

ALBUQUERQUE, José Augusto Guilon. "Aspectos do processo decisional do Governo Montoro". Cadernos FUNDAE, 8 (15):95:102. São Paulo, abril de 1988.

ARELARO, Lisete R. G. "Descentralização: uma forma de justiça social?" In Revista da Associação Nacional de Educação (ANDE). Ano 1. n° 2, 1981.

BARRETO, Elba S. e ARELARO, Lisete R. G. "A polêmica da municipalização do ensino" in Revista da Associação Nacional de Educação (ANDE). Ano 5, n° 10, 1984.

BRESSER PEREIRA, Luis Carlos. "São Paulo e o Brasil", in Folha de S. Paulo, 03.09.1990.

CARDOSO, Fernando Henrique. "Dúvidas e certezas" in Jornal Folha de S. Paulo, 06.09.1990.

CHAUÍ, Marilena de Souza. "Ideologia e Educação" in Revista Educação e Sociedade. São Paulo, Cortez/Autores Associados/CEDES, Ano II, n° 5, Janeiro de 1980.

COLLARES, Cecília A. L. ET ALII. Eracasso Escolar - uma questão médica. Cadernos CEDES 15. São Paulo, Cortez Editora/CEDES, 1985.

COLLARES, Cecília A. L.: "Programa de Merenda Escolar". In COLLARES, Cecília A. L. ET ALII. Eracasso Escolar - uma questão médica. Cadernos CEDES 15. São Paulo, Cortez Editora/CEDES, 1985, pp. 48-54.

COLLARES, Cecília A. L. e MOYSÉS, M. A. A.: "Educação ou Saúde? Educação x Saúde? Educação e Saúde?". In COLLARES, Cecília A. L. ET ALII. Eracasso Escolar - uma questão médica. Cadernos CEDES 15. São Paulo, Cortez Editora/CEDES, 1985, pp. 7-16.

FAORO, Raymundo. "Réquiem para mais um plano" in Revista Isto É/Senhor, 12.09.1990.

GANDINI, Raquel P. C. "Participação ou Legitimação" in Revista Educação e Sociedade. São Paulo, Cortez, maio/agosto 1985.

LEFORT, Claude. "A filosofia política diante da democracia moderna" in Revista de Filosofia Política 1, Porto Alegre, L&PM, 1984.

MOYSÉS, M. A. A.: "Carências Nutricionais". In COLLARES, Cecília A. L. ET ALII. Eracasso Escolar - uma questão médica. Cadernos CEDES 15. São Paulo, Cortez Editora/CEDES, 1985, pp. 44-47.

RIBEIRO, Maria Luisa Santos. "Movimento de Professores: as greves de 78 e 79 no Estado de São Paulo" in Revista da Associação Nacional de Educação (ANDE). Ano I, no. 4, 1982.

ROSEMBERG, Lia; NOGUEIRA, Madga J. e GARRIDO, Selma. "Municipalização do Ensino: debate em aberto" in Revista da Associação Nacional de Educação (ANDE). Ano 4, nº. 8, 1984.

SANTOS, Paulo de Tarso. "Pedagogia do Oprimido e Educação do Colonizador". In Educação e Sociedade. São Paulo, Cortez & Moraes/CEDES, Ano I, nº. 3, maio de 1979.