

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
FACULDADE DE EDUCAÇÃO

TESE DE DOUTORADO

UNICAMP
BIBLIOTECA CENTRAL
SEÇÃO CIRCULANTE

Autonomia e gestão da escola pública: entre a teoria e a prática

Autora: Angela Maria Martins

Orientador: Prof. Dr. José Roberto Rus Perez

Este exemplar corresponde à redação final da tese de doutorado defendida por Angela Maria Martins e aprovada pela Comissão Julgadora.

Data: 05/03/10

Assinatura: [assinatura]

Comissão Julgadora:

[assinatura]
[assinatura]
[assinatura]
[assinatura]
[assinatura]

2001

UNIDADE BC
 N.º CHAMADA: T/ UNICAMP
M366a
 V. Ex.
 TOMBO BC/ 45710
 PROC. 96-392/01
 C ☐ D ☒
 PREÇO R\$ 11,00
 DATA 04/08/09
 N.º CPD

CM00158285-0

**CATALOGAÇÃO NA FONTE ELABORADA PELA BIBLIOTECA
 DA FACULDADE DE EDUCAÇÃO/UNICAMP
 Bibliotecário Rosemary Passos - CRB-8º/5751**

M366a

Martins, Angela Maria.

Autonomia e gestão da escola pública : entre a teoria e a prática / Angela Maria Martins. -- Campinas, SP : [s.n.], 2001.

Orientador : José Roberto Rus Perez.

Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação.

1. Políticas públicas. 2. Avaliação. 3. Escolas - Organização e Administração. 4. Autonomia. I. Rus Perez, José Roberto. II. Universidade Estadual de Campinas. Faculdade de Educação. III. Título.

Agradecimentos

Foram muitos os amigos que, pacientemente, discutiram estas idéias e colaboraram para o aprimoramento do texto. Agradecer a cada um deles, seria cometer injustiças no caso de possíveis esquecimentos. No entanto, desejo agradecer, particularmente, à minha amiga Tereza, pois sem o seu empenho a pesquisa de campo não teria sido possível.

Particularmente, agradeço ao Departamento de Pesquisas Educacionais da Fundação Carlos Chagas que possibilitou a realização deste estudo, liberando-me das atividades rotineiras. Meu especial agradecimento à Maria da Graça, coordenadora da Biblioteca da Fundação Carlos Chagas e às técnicas Ana Maria, Helena e Maria José. Sem a paciência e o suporte técnico dado por elas, este estudo seria inviável.

À Sandra Zakia Lian de Souza e Heloísa Hoffling, agradeço as preciosas críticas e sugestões quando da realização do exame de qualificação.

Agradeço a José Roberto Rus Perez que, mais do que um orientador, tem sido desde sempre, um amigo com quem tenho compartilhado preocupações e reflexões sobre os rumos da política educacional paulista.

Aos funcionários da Faculdade de Educação da Unicamp, meus agradecimentos pela gentileza, simpatia e boa vontade no atendimento cotidiano.

Finalmente, esta pesquisa é dedicada à equipe de direção e aos professores com os quais convivi ao longo de dois anos. Espero que o texto tenha conseguido expressar, ao menos em parte, a riqueza de seu cotidiano.

Para Laura e Luis.
Para meu pai, José.

Resumo

Esta pesquisa buscou investigar as diferentes dimensões que constituem o exercício da autonomia na gestão do sistema de ensino, tomando-se a escola pública como seu objeto de estudo. A investigação procurou refletir, inicialmente, sobre o conceito de autonomia, da perspectiva filosófica, histórica e política, com vistas a analisar as possíveis (re) significações conferidas pelas diretrizes políticas contemporâneas para a educação. Buscou, em seguida, explicitar o conceito de autonomia que vem norteando a política da Secretaria de Estado da Educação de São Paulo, entre 1995/1999, recortando-se, particularmente, as medidas legais e demais orientações oficiais relativas à autonomia administrativa, financeira e pedagógica.

Finalmente, discutiu limites e possibilidades de gestão autônoma da escola pública da rede estadual de ensino, frente aos paradoxos postos pelas políticas da área, na tentativa de iluminar o campo de tensão constituído pela distância que reza entre a formulação da agenda de governo, sua implementação por meio de medidas legais e programas, e sua materialização pelos educadores. A avaliação da complexidade que reveste o exercício da autonomia na gestão da escola frente a essas medidas, foi realizada com base em dados colhidos no acompanhamento cotidiano da prática profissional da equipe de direção de uma escola de ensino fundamental e médio.

Abstract

This research tried to investigate the different dimensions that constitute the exercise of the autonomy in the administration of the educational system, by taking the public school as its object of study. Initially, such research tried to contemplate the autonomy concept, from a philosophical, historical and political perspective, in order to analyse the possible (re) meanings awarded by the contemporary political guidelines to education. Afterwards, this study also tried to explain the autonomy concept which has been orientating the politics in the Education General office of the state of São Paulo, from 1995 to 1999, by mainly taking into account the legal measures, as well as other official orientations related to the administrative, financial and pedagogical autonomy.

Finally, this research discussed limits and possibilities of the autonomous administration of the public school, concerning the paradoxes established by the politics in this area, in the attempt of illustrating the tension field constituted by the existing distance among the formulation of the government's calendar, its implementation through legal measures and programmes and its materialisation provided by educators. The evaluation of the complexity that covers the exercise of the autonomy in the administration of the school according to such measures, has been accomplished based on data, collected from the daily observation of the professional practice of the management team from a primary and secondary teaching school.

SUMÁRIO

Apresentação –

Introdução: o problema – p. 1

Capítulo 1 – Autonomia na perspectiva histórica, política e filosófica – p. 9

1.1 Breves considerações sobre o conceito

1.2 Autonomia e autogestão na história política e social: um painel

1.3 A perspectiva filosófica: Castoriadis

1.4. Autogestão em debate: limites e possibilidades

1.5 Autonomia, autogestão e educação: um início de conversa

1.6 Pedagogia institucional e autogestão pedagógica

Capítulo 2 – Mudanças de paradigma na gestão das políticas públicas: algumas controvérsias – p. 45

2.1 Do Estado centralizado à ausência de Estado?

2.2 Críticas ao Estado-providência e à gestão de suas políticas

2.3 Controvérsias em torno da construção das políticas sociais

2.4 Novos paradigmas de organização do trabalho e possíveis repercussões na educação

Capítulo 3 – Autonomia, descentralização e/ou desconcentração: a (ex) tensão do tema na agenda das políticas educacionais recentes – p. 99

3.1 O que indicam as recentes diretrizes internacionais para as reformas do ensino?

3.2 Autonomia, descentralização e/ou desconcentração: um olhar sobre a América Latina

3.3 Autonomia, descentralização e/ou desconcentração: um olhar sobre o Brasil

Capítulo 4 – Descentralização, desconcentração e/ou autonomia na agenda da Secretaria Estadual de Educação de São Paulo – p. 153

4.1 Breve retrospectiva: o período de 1983 a 1994

4.2 Autonomia na agenda da Secretaria Estadual de Educação de São Paulo: 1995 a 1999

Capítulo 5 – Autonomia e gestão da escola pública: entre a teoria e prática – p. 215

5.1 Caracterização geral da Escola

5.2 A expressão dos atores

Possíveis conclusões ou entre a instituição imaginada e a instituição vivida – p. 261

Referências bibliográficas – p. 279

Anexos – p. 297

Apresentação

Esta pesquisa buscou investigar as diferentes dimensões que constituem o exercício da autonomia na gestão do sistema de ensino, tomando-se a escola pública como seu objeto de estudo. O recorte priorizou, por um lado, a análise sobre algumas das principais diretrizes da política educacional da Secretaria de Estado da Educação de São Paulo, de 1995 a 1999, que definiram sua agenda e conferiram autonomia pedagógica, administrativa e financeira à rede de escolas. Por outro lado, procurou avaliar a complexidade que reveste o exercício da autonomia na gestão da escola frente a essas medidas, com base em dados colhidos no acompanhamento cotidiano da prática profissional da equipe de direção de uma escola de ensino fundamental e médio.

Este trabalho constituiu um aprofundamento de reflexões já realizadas sobre o tema da autonomia, em diferentes circunstâncias e períodos históricos da minha vida profissional. Inicialmente, investiguei suas possíveis vinculações com o processo de descentralização do sistema de ensino paulista, ao realizar análise sobre os documentos oficiais que nortearam a política educacional da Secretaria de Estado da Educação de São Paulo nos seus eixos centrais, entre 1984/1994, como parte da dissertação de mestrado¹.

Concomitante a essa investigação, a coordenação de um programa de capacitação de recursos humanos implementado pela Secretaria de Estado da Educação, possibilitou a aproximação e a convivência cotidiana com centenas de escolas da rede pública estadual paulista, proporcionando um enriquecimento da visão sobre os problemas que a afetam, bem como sobre os limites e possibilidades de sua superação. Possibilitou, ainda, a constatação da distância entre a formulação da agenda de governo, sua implementação por meio de medidas legais, programas e projetos, e sua materialização pelos atores responsáveis. Essa distância vem construindo, na realidade, um campo de tensão² - se assim compreendemos o espaço escolar - com os diferentes interesses que entram em jogo quando a realidade exige lucidez. Pois este campo de tensão constituiu o

¹ Em dissertação de mestrado, abordei as práticas de resistência dos profissionais da educação face às diretrizes políticas da Secretaria de Estado da Educação de São Paulo que preconizavam mudanças pedagógicas e administrativas para a área. No referido estudo, trabalhei com depoimentos de educadores que apontavam a sensação de não pertencerem a um grupo socialmente identificado, no caso, o magistério. De maneira dissimulada ou não, recusavam-se a aceitar as mudanças propostas. As resistências encontradas foram analisadas em função das representações dos atores envolvidos que indicavam conflitos de poder e dificuldades para assumir as responsabilidades da função diante de projetos de governo elaborados a partir de referenciais teóricos distantes e divergentes de sua formação profissional (Martins, 1996).

objeto do presente estudo, na pretensão de contribuir para iluminar o espaço onde têm sido materializadas as políticas implementadas pelo setor público por meio da ação dos atores escolares.

Dessa forma, nesse percurso inicial, seja por meio da pesquisa acadêmica, seja pela própria prática profissional, pude verificar a importância que o tema da autonomia, utilizado invariavelmente como sinônimo de descentralização e desconcentração, adquiriu sobretudo a partir dos anos 1980, quando as diretrizes políticas formuladas para o setor indicavam a necessidade de redirecionamento em sua gestão. Nesse sentido, a pesquisa sobre o tema ganhou relevância para a observadora porque se tornou um desafio para a profissional, transformando-se no objeto de investigação do presente trabalho.

No primeiro capítulo procurou-se realizar um mapeamento do conceito a partir de sua dimensão filosófica, histórica e política na busca de desvendar seus significados e significantes. Nesse percurso, tomou-se emprestada a concepção de autonomia em Castoriadis (1991)³ como referência central para discutir um possível processo de sua (re)significação no bojo das diretrizes político-pedagógicas que vêm norteando as reformas dos sistemas de ensino, a partir dos anos 1980.

Contudo, no desenvolvimento da pesquisa constatou-se que o processo de (re)significação do conceito de autonomia no contexto das tendências internacionais contemporâneas para a educação, não poderia ser discutida sem a formulação de algumas considerações sobre as mudanças de paradigma na gestão das políticas públicas configuradas pelo cenário político, econômico e social contemporâneo. Para os propósitos deste estudo, não conviria tecer maiores reflexões acerca da redefinição das funções do Estado e da gestão de suas políticas sociais, cujo imbricamento com as mudanças promovidas no âmbito do mundo do trabalho têm sido amplamente discutido pela literatura da área. No entanto, no segundo capítulo realizou-se uma breve discussão desse cenário, por considerá-lo de fundamental importância face às reorientações que provocam nas políticas educacionais.

² Sobre a noção do espaço físico e social como um campo de tensão, ver Certeau, 1996.

³ No conjunto de sua obra o tema da autonomia tem relevância. Porém, ver, particularmente, *A instituição imaginária da sociedade*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991; *O Mundo fragmentado: as encruzilhadas do labirinto III*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

No terceiro capítulo, discutiu-se o uso instrumental da autonomia pelas diretrizes políticas da área, sobretudo desde os anos 1980. Constatou-se que, via de regra, o termo vem sendo utilizado pragmaticamente, às vezes como sinônimo de descentralização e desconcentração e, outras vezes, como a etapa subsequente de processos descentralizadores a partir dos quais a unidade escolar estaria finalmente livre para elaborar seu próprio *plano de voo*. Nesse sentido, essas controvérsias foram discutidas com base em documentos de organismos multilaterais e na literatura da área. A intenção, neste caso, foi a de tentar desenhar um breve painel a partir do qual as questões suscitadas pudessem iluminar as possíveis relações entre diretrizes internacionais – via de regra gestadas no seio de organismos sediados em países desenvolvidos - e políticas implementadas por países periféricos, e não, evidentemente, a de avaliar a implementação dessas políticas.

O quarto capítulo avaliou algumas das diretrizes da política educacional da Secretaria de Estado da Educação de 1995 a 1999, que vêm definindo sua agenda e delegando autonomia pedagógica, administrativa e financeira à rede de escolas. É importante ressaltar que muitas delas não foram formuladas como medidas legais, mas constituíram orientações expressas em documentos oficiais que fundamentaram a formulação da agenda política na instituição, implementadas por normas burocráticas definidas no planejamento anual da Secretaria de Estado da Educação. Nesse sentido, para análise do discurso oficial, considerou-se, de um lado, os principais documentos relativos à fundamentação das opções políticas na formulação da agenda da Secretaria e que explicitaram suas metas para o período de 1995/1999, e de outro, as medidas legais que regulamentaram o processo de concessão de autonomia e descentralização à rede de ensino, citadas no Anexo I.

Partindo-se do pressuposto que a história político-administrativa das instituições públicas não começa e tampouco acaba no curto período ocupado pelos gestores de plantão, realizou-se, primeiramente, uma breve retrospectiva histórica das orientações políticas que vêm norteando os rumos da política educacional paulista, de 1983 a 1994. Apenas a partir dessa visão mais ampla discutiu-se a constituição de uma cultura política na área, tendo em vista a insistência com que o tema da descentralização e da autonomia vem sendo tratado nos documentos oficiais desde meados dos anos 1980. É bom salientar que, diferentemente

das outras referências bibliográficas, as referências de legislação estão mantidas em nota de rodapé visando facilitar ao leitor sua identificação com os comentários do texto.

Finalmente, o quinto capítulo procurou iluminar o campo de tensão constituído pelas medidas de governo, diretrizes oficiais e/ou normas legais, e as práticas profissionais dos educadores na busca do exercício da preconizada autonomia financeira, administrativa e pedagógica, com base nos dados obtidos em estudo de caso realizado em escola da rede pública estadual paulista.

Verdade, mentira, certeza, incerteza....
Aquele cego ali na estrada também conhece estas palavras.
Estou sentado num degrau alto e tenho as mãos apertadas
Sobre o mais alto dos joelhos cruzados.
Bem: verdade, mentira, certeza, incerteza, o que são?
O cego pára na estrada,
Desliguei as mãos em cima do joelho.
Verdade, mentira, certeza, incerteza, são as mesmas?
Qualquer coisa mudou numa parte da realidade – os meus joelhos e as minhas mãos.
Qual é a ciência que tem conhecimento para isto?
Fernando Pessoa

Introdução: o problema

Os investimentos de ordem subjetiva intrínsecos ao processo de constituição da autonomia não têm sido objeto de estudo preferencial no âmbito da educação. O tema, de modo geral, tem surgido no bojo das produções teóricas cuja ênfase recai, invariavelmente, sobre a necessidade de se descentralizar os sistemas de ensino e conferir autonomia às escolas. A justificativa, invariavelmente, diz respeito às questões político-administrativas e econômicas, sublinhando-se a necessidade de o Estado operar mudanças normativas nas suas estruturas de funcionamento.

Quando se trata de discutir o desempenho da escola pública duas perspectivas de análise se colocam. De um lado, sublinha-se o desempenho das políticas públicas e suas conseqüências, ressaltando-se os baixos salários dos profissionais do ensino; as más condições de trabalho; a ausência de infra-estrutura física e humana; a ausência de definição de uma carreira que transforme o magistério em profissão competitiva e falta de material didático adequado, apenas para citar os mais recorrentes (Martins, 1996). Essa perspectiva em determinadas situações, justifica a má qualidade da escola pública, com seus altos índices de evasão/repetência e conseqüente dificuldade para formar cidadãos capazes de realizar uma leitura de mundo.

Por outro lado, há a perspectiva que analisa a excludência praticada pela escola em função dos profissionais que nela atuam. Nesse sentido, o conservadorismo e a precariedade existentes nos cursos de formação dos educadores são apontados como elementos que dificultam a realização de um trabalho pedagógico coerente com as práticas culturais da maioria pobre que freqüenta os bancos escolares. Enfim, intervenientes de diferentes ordens têm sido apontados justificando a discutível qualidade do ensino público. Aparecem muitas vezes como perspectivas excludentes que colocam ora o desempenho do Estado na área e ora, a escola que colabora para a manutenção de índices alarmantes de repetência e pouca eficácia na aprendizagem, cujos profissionais apresentam um comportamento denominado genericamente de autoritário e destituído de competência técnica.

Dessa forma, faz-se necessária uma investigação que olhe para os gestores da escola pública como trabalhadores cujo exercício da autonomia é complexo e subjetivo¹. Ao elaborar as diretrizes políticas para a educação, o executivo estabelece metas a serem alcançadas cujo sucesso, em parte, dependerá do grau de adesão ou de convencimento dos atores alocados no interior dos órgãos responsáveis pela implementação dos programas de governo. Invariavelmente, há um apelo aos diretores, vice-diretores e coordenadores das escolas para que se convençam de que os programas e projetos propostos são coerentes com as demandas da sociedade e deles próprios. A expectativa, sempre, é de que a qualidade do ensino ofertado melhore.

Para que isso ocorra, no entanto, espera-se que a equipe de direção apresente um desempenho diferenciado, autônomo, criativo e capaz de solucionar os problemas que afetam a escola. Porém, não basta aprender novas técnicas ou apenas frequentar alguns cursos de capacitação para compreender, introjetar novos referenciais teórico-metodológicos e sobretudo, transformá-los em práticas autônomas de construção do cotidiano.

Nesse sentido, a implementação de programas governamentais pode se transformar num ritual de cumprimento de normas burocráticas, resultando numa tensão que dificulta à escola reconstruir sua dinâmica de funcionamento configurada por uma cultura singular. Os educadores têm sido, permanentemente, instados a se adaptarem rapidamente às mudanças impostas pela reorganização do mundo do trabalho, da cultura e da política, numa velocidade que, invariavelmente, lhes possibilita pouco espaço de tempo para reconstruir seu percurso profissional. As propostas de mudança expressas por procedimentos normativos, em confronto com as práticas efetivas escolares estabelecem uma tensão. Resta perguntar: o produto resultante desse encontro traz a expressão de ambas as polaridades?

- **Objetivos**

- Refletir sobre o conceito de autonomia, de uma perspectiva filosófica, histórica e política, com vistas a analisar as possíveis (re) significações conferidas pelas diretrizes políticas contemporâneas para a educação.

¹ Nos moldes postos por Castoriadis, cuja concepção será discutida no capítulo 1.

- Explicitar o conceito de autonomia que vem nortendo a política da Secretaria de Estado da Educação de São Paulo, entre 1995/1999, recortando-se, particularmente, as diretrizes que dizem respeito às questões administrativas, financeiras e pedagógicas.
- Discutir limites e possibilidades de gestão autônoma da escola pública da rede estadual de ensino, frente aos paradoxos postos pelas políticas da área.
- Iluminar o campo de tensão constituído pela distância que reza entre a formulação da agenda de governo, sua implementação por meio de medidas legais, programas e projetos, e sua materialização pelos educadores, na tentativa de desvendar os elementos subjetivos que consubstanciam o exercício da autonomia na gestão escolar.

● **Procedimentos Metodológicos**

Tomo a liberdade de emprestar, novamente, uma concepção alheia acerca do caminho metodológico a ser traçado em uma pesquisa, por considerar que essa noção expressa bem melhor qualquer proposição que pudesse ser elaborada para este estudo, uma vez que compartilho da mesma perspectiva para a investigação científica. Moles (1995, p. 35), assim se refere à possibilidade de se fazer pesquisa no mundo contemporâneo:

“A ciência em vias de se fazer situa-se então em contraste com a muralha dos livros da ciência acabada (no instante t). É bem mais um campo das possibilidades todo dividido e circunscrito, a cada instante, por toda uma série de muros separando o possível do impossível, o concebível (‘verdadeiro’) do inconcebível (‘falso’). O verdadeiro e o falso não são nunca eternos neste campo, eles são subjetivos: eles são a ilusão, a cada instante, de cada pesquisador. Eles diferem amplamente, guardando traços comuns, de um pesquisador para outro, pois os muros do impossível mental mudam com cada um. O próprio pesquisador se percebe como um ponto – o rato dentro do labirinto dos trajetos imagináveis – em uma atitude de exploração dos canais do possível. Ele erra de um lugar a outro segundo uma trajetória mais ou menos complexa, mais ou menos aventureira, e percorre distâncias mais ou menos grandes desde seu ponto de partida que é a origem de sua reflexão”.

Se a necessidade de iluminar a investigação solicitasse uma hipótese de saída para nortear os rumos do caminho a ser percorrido, ela seria formulada como um campo imprevisível repleto de possibilidades, pois creio que os problemas são modificados cotidianamente e as verdades científicas não são inexoráveis e nem estão dadas *a priori*. Dessa forma, a primeira constatação que me impressionou como observadora e como profissional da área - a distância que reza entre as intenções políticas expressas em

sofisticados programas de governo, diretrizes oficiais e/ou normas legais, e as práticas profissionais - se transformou em hipótese de saída: constatada a distância, de que maneira a direção de uma escola de ensino fundamental e médio (re) significa as diretrizes oficiais de governo, no exercício da preconizada autonomia financeira, administrativa e pedagógica?

Acrescente-se a essa, outras questões. O espaço de confluência constituído pelas políticas implementadas pelo setor público e por atores encarregados de operacionalizá-las, exige uma leitura que permita seu desvendamento para além de meras constatações sobre as boas ou más intenções dos administradores de plantão, e a má vontade ou a adesão pura e simples dos atores encarregados de executá-las. Iluminar o produto híbrido originado nesse campo de tensão pode indicar as diferentes dimensões e a complexidade que reveste o exercício da autonomia na gestão da escola pública?

Em outras palavras, a (re) significação das normas oficiais por parte da equipe de direção de uma unidade escolar, poderia indicar, de qualquer forma, o exercício de uma autonomia *não autorizada*? A resistência à obediência *sine qua non*, bem como a releitura efetuada sobre a regulamentação oficial, poderia indicar a construção de regras metamorfoseadas de acordo com as necessidades da convivência escolar?

A necessidade de reconstrução permanente dos rumos do estudo fez com que ele ganhasse, gradativamente, o desenho de um modelo flexível de avaliação de políticas². Ao final do percurso, o desenho mostrou-se conveniente na medida em que permitiu avaliar, de um lado, a formulação da agenda de governo e sua tradução em programas e medidas legais. De outro lado, possibilitou observar o que invariavelmente, ocorre durante o processo de sua materialização, por meio da voz e expressão dos atores que dele participam (Sulbrandt, 1994). A utilização de uma metodologia de pesquisa de avaliação que tomou um caráter aberto³, permitiu a triangulação que inclui a observação dos atores envolvidos, a

² A avaliação de políticas públicas no Brasil, realizada sistematicamente com utilização de metodologia específica, é relativamente recente, estando ainda em processo de constituição de um campo estruturado de pesquisa. Sua expansão vem ocorrendo, sobretudo, a partir dos anos 1980, de forma desigual entre os diferentes setores sociais. Ver: UNICAMP, NEPP (1990).

³ As pesquisas de avaliação de caráter mais aberto ou eclético podem assim ser resumidas: “Trata-se de integrar enfoques metodológicos como fenomenologia sociológica, etnometodologia, história oral, interação simbólica etc, para desenvolver uma pesquisa avaliatória que permitirá captar as pautas de interação dos atores sociais e a forma em que elas afetam o programa e suas consecuições, bem como o processo de aprendizagem experimentado pelas organizações encarregadas do programa durante a execução do mesmo” (Sulbrandt, 1994, p. 400).

realização de entrevistas e a análise de documentos oficiais que informam a agenda da Secretaria de Estado da Educação⁴. A referência metodológica para análise dos documentos oficiais se fundamentou na proposição de Bardin (1977, p. 209) para os modelos de análise estrutural: procurou-se relevar os valores implícitos e as conotações, enfatizando a frequência temática e as associações que *“ligam os significados primeiros aos significados segundos, para os valores implícitos evocados pelas imagens e pelas subtilezas de expressão (...)”*.

Como estudo de caso, algumas das características verificadas no cotidiano da dinâmica administrativo-pedagógica da Unidade Escolar escolhida podem apontar tendências a serem confirmadas (ou não) no sistema de ensino (Thiolent, 1981), pois as regras normativas da política educacional são prescritivas e, como tais, constituem parâmetros para a sua gestão. No entanto, os limites decorrentes de um estudo de caso foram observados na análise dos dados. As entrevistas realizadas com a equipe de direção de uma escola da rede pública estadual, seguiram um roteiro semi-estruturado que apenas orientou a formulação das primeiras indagações. Conforme a interação entre a pesquisadora e os atores da pesquisa se aprofundou, o roteiro mostrou-se insuficiente e inadequado em algumas de suas preocupações, sendo constantemente reformulado.

Outras considerações devem ser feitas quanto à concepção de equipe de direção estabelecida neste estudo. Efetivamente, há controvérsias em torno da noção do que constitui a direção de uma unidade escolar. No seu sentido ampliado, essa noção inclui – ao lado de diretores, vice-diretores e coordenadores pedagógicos - a Associação de Pais e Mestres e o Conselho de Escola como órgãos colegiados responsáveis pelas decisões administrativas, políticas, pedagógicas e técnicas. No entanto, embora concorde com o sentido político conferido à direção de escola por essa noção, suas atividades têm sido, historicamente, coordenadas e executadas pelo diretor, com o auxílio de uma equipe invariavelmente composta pela vice-direção e coordenação pedagógica.

Para Menezes (1972), a conquista de concurso público para exercício da função, desde meados dos anos 1970, significa um avanço na história do magistério público paulista. Na visão de Paro (1996, p. 24), o fato do cargo passar a ser preenchido por

⁴ Embora a discussão sobre a pesquisa de avaliação dos processos de implementação esteja relacionada aos programas sociais e, portanto, a pesquisas de grande amplitude, creio que o desenho eclético proposto por Sulbrandt (1994) foi adequado à finalidade a que se propôs esta investigação.

concurso público, dando-lhe função vitalícia, criou algumas inconveniências, pois, “(...) *ter o diretor como responsável último por esse tipo de escola tem servido ao Estado como um mecanismo perverso que coloca o diretor como ‘culpado primeiro’ pela ineficiência e mau funcionamento da escola, bem como pela centralização das decisões que aí se dão*”⁵. Contudo, a democratização da gestão da escola, ou seja, o exercício efetivo de uma gestão democrática por parte de órgãos colegiados com poder de decisão administrativa e financeira, retirando dos ombros do diretor a responsabilidade primeira e última pelos encargos da escola, ainda constitui um horizonte a ser conquistado.

Para realização das entrevistas⁶, contudo, priorizou-se a noção de direção de escola centrada nas funções exercidas pelo diretor, pelas duas vice-diretoras e pelas duas coordenadoras pedagógicas, conforme preconiza o Programa de Reforma da Escola-Padrão, instituído em 1992 pela Secretaria de Estado da Educação⁷. Entrevistou-se, ainda, a Assistente Administrativa por ser responsável direta pela gestão das verbas que chegam à escola, bem como pela prestação de contas aos órgãos competentes. As observações sobre o cotidiano da escola foram realizadas durante as reuniões entre pais, equipe de direção e professores, bem como nas Horas de Trabalho de Coordenação Pedagógica/HTCP, quando a direção *stricto sensu* desempenha, invariavelmente, a função de articuladora das atividades escolares.

Como observar não significa simplesmente olhar, mas discriminar e discernir o que é circunstancial e periférico do que é essencial e está diretamente relacionado ao problema investigado (Costa, 1998), as observações realizadas durante as referidas reuniões ampliaram os dados da pesquisa e iluminaram o problema proposto, pois em situações de entrevista, muitas vezes, os atores dizem apenas aquilo que responde à expectativa de quem pergunta. Em reuniões ampliadas e conversas informais, o silêncio, os gestos, as pausas e a própria veemência do discurso durante uma reunião, podem ser mais eloqüentes do que os depoimentos que se pretende desvendar (Goffmann, 1991). Procurou-se, ainda, analisar o Plano Diretor da Escola e a Proposta de Trabalho da coordenação pedagógica –

⁵ É importante assinalar, contudo, que a instauração de concurso público para provimento do cargo, visou, sobretudo, superar o quadro constituído por indicações políticas na área. Esse assunto será discutido no capítulo 5.

⁶ Ver, no Anexo II, o roteiro que estruturou as entrevistas.

⁷ Ver considerações específicas sobre essa noção no capítulo 5.

documentos oficiais que norteiam o planejamento anual da escola - confrontando-os com a prática profissional dos atores.

A unidade escolar escolhida fazia parte de um conjunto de escolas do ensino fundamental e médio da rede estadual paulista que implementou um projeto de intervenção intitulado *A construção da noção de tempo em crianças de 1ª a 4ª séries*⁸. Em 1992, dele participaram 4 escolas, 19 professores e 700 alunos da rede estadual de ensino de São Paulo. Em 1993, o projeto havia sido ampliado para 10 escolas dos seguintes municípios: Casa Branca; Franca; Itobi; Marília; Santos; São José dos Campos e Capital, envolvendo mais de 100 professores e 2.200 alunos, tendo sido extinto em 1995.

Durante o processo de seu acompanhamento e avaliação, verificou-se que uma série de dificuldades e intervenientes - decorrentes das relações tecidas em equipe - interferiam em seu desenvolvimento. Os professores participantes, ao serem instados a exercerem sua autonomia para o desenvolvimento de práticas de sala de aula que permitissem construir o conceito de tempo com as crianças - utilizando-se de atividades diferentes daquelas convencionalmente previstas pelo planejamento escolar - conquistavam resistências das equipes de direção das escolas. Invariavelmente, as equipes de direção alegavam que o projeto interferia na rotina das escolas, pois provocava ausência constante de professores e alunos da sala de aula. As atividades extra-classe também interferiam no seu cotidiano pois, via de regra, as escolas participantes não possuíam recursos humanos em número suficiente (funcionários administrativos, por exemplo), provocando tumultos intra-muros escolares (Martins et al., 1994).

A unidade escolar em pauta, foi a única exceção do conjunto de escolas acompanhadas e avaliadas, o que me levou a fazer uma série de indagações acerca das relações estabelecidas entre os pares - professores participantes do projeto - e entre estes e a equipe de direção da escola, tendo em vista o grau de autonomia por eles conquistado durante esse processo. A indagação inicial - porque um projeto especial permitia aos atores um processo de constituição de autonomia profissional no cotidiano das relações escolares - deu origem à necessidade de aprofundar a discussão em torno do tema.

O diretor, as vice-diretoras e as coordenadoras pedagógicas da escola pesquisada trabalham em três turnos e foram entrevistados em diferentes momentos: duas vezes ao

longo do primeiro e do segundo semestres letivos de 1999. Alguns dos *achados* iniciais da pesquisa, promoveram, no ano 2000, a realização de observações das relações entre a equipe de direção, os professores e os pais de alunos, bem como o redirecionamento das entrevistas.

⁸ O Projeto foi elaborado e desenvolvido pela Fundação para o Desenvolvimento da Educação/FDE, órgão vinculado à Secretaria de Educação do Estado de São Paulo, entre 1992/1994.

Capítulo 1

Autonomia na perspectiva histórica, política e filosófica

Este capítulo procura realizar um mapeamento do conceito de autonomia na perspectiva do pensamento histórico, político e filosófico. Parte-se do pressuposto que a autonomia é construída historicamente pelas diferentes características culturais, econômicas e políticas que configuram as sociedades ao longo de sua trajetória. Assim, ela só pode ser compreendida no campo de relações sociais constituído pelas dimensões individual e social, portanto, duplamente centrada. Em seguida, discutem-se as relações entre o conceito e seu uso instrumental no âmbito da educação.

1.1 Breves considerações sobre o conceito

O conceito de autonomia foi construído historicamente pelas diferentes características culturais, econômicas e políticas que configuraram as sociedades ao longo de sua trajetória. Assim, este capítulo procurou desvendar, primeiramente, seu significado no âmbito do pensamento histórico, político e filosófico, para tentar estabelecer, posteriormente, possíveis vinculações entre o conceito e sua apropriação pela prática discursiva das políticas públicas contemporâneas no âmbito da educação. Para tecer considerações acerca de sua construção social e política na história mais recente, no entanto, faz-se necessário pontuar algumas observações sobre os diferentes ângulos pelos quais o assunto pode ser abordado, na tentativa de esclarecer porque se optou pelo caminho aqui apresentado.

O conceito aparece na literatura acadêmica, em alguns casos vinculado à idéia de participação social, e, em outros, vinculado à idéia de ampliação da participação política no que tange a questões de descentralização e desconcentração de poder¹. A idéia de participação política e social é discutida, via de regra, no âmbito da teoria política, tendo sido largamente assimilada pelas teorias de administração de empresas e de escolas².

A discussão sobre o desenvolvimento e o exercício da autonomia no âmbito da política, implica numa discussão sobre a própria construção da noção de democracia desde Rousseau, para quem, o princípio inspirador do pensamento democrático sempre foi a liberdade entendida como autonomia, isto é, como a capacidade de uma sociedade de dar leis a si própria, promovendo a perfeita identificação entre quem dá e quem recebe uma regra de conduta, eliminando, dessa forma, a tradicional distinção entre governados e governantes sobre a qual fundou-se todo o pensamento político moderno.

Bobbio assinala que, para o bom funcionamento da democracia, não basta que um grande número de cidadãos participem, direta ou indireta, da tomada de decisões coletivas. Não basta, também, a existência de regras de procedimento como a da maioria, isto é, da unanimidade. Para o autor, torna-se *"(...) indispensável uma terceira condição: é preciso que aqueles que são chamados a decidir ou a eleger os que deverão decidir sejam*

¹ As vinculações entre autonomia, descentralização e desconcentração do poder serão discutidas no capítulo 3, tendo em vista o caráter pragmático conferido ao tema pelas orientações e diretrizes políticas educacionais recentes.

colocados diante de alternativas reais e postos em condição de poder escolher entre uma e outra". Porém, para a efetivação desta condição, é de fundamental importância que sejam garantidos – àqueles que foram chamados a decidir – os denominados direitos *"(...) de liberdade de opinião, de expressão das próprias opiniões, de reunião, de associação (...), os direitos à base dos quais nasceu o Estado liberal e foi construída a doutrina do Estado de direito no sentido forte, isto é, do Estado que não apenas exerce 'sub lege', mas o exerce dentro de limites derivados do reconhecimento constitucional dos direitos 'invioláveis' do indivíduo"* (Bobbio, 2000, p. 32)³.

Porém, como salienta o próprio autor, entre os nobres ideais - cujos princípios legais e normativos vêm fundamentando a democracia desde o liberalismo - e a realidade concreta, um processo de transformações sociais, históricas e econômicas mudou seus mecanismos de funcionamento, acrescentando-lhe propriedades diferentes. Foi assim que a concepção individualista que lhe deu origem, contrariando a concepção orgânica de sociedade prevalecente nas sociedades antigas e medievais, e partindo do princípio do indivíduo soberano que de acordo com outros indivíduos soberanos, cria a sociedade política num regime sem intermediários, confrontou-se com a realidade de uma sociedade de organizações, grupos, associações, sindicatos, interesses partidários, de uma sociedade, enfim, burocratizada. Dessa forma, os protagonistas da vida política numa sociedade democrática, não são os indivíduos, mas sim, os grupos *"contrapostos e concorrentes, com a sua relativa autonomia diante do governo central (autonomia que os indivíduos singulares perderam ou só tiveram num modelo ideal de governo democrático sempre desmentido pelos fatos)"* (Bobio, 2000, p. 35).

Como se discutirá adiante, a discussão contemporânea sobre a metamorfose ou a (re) significação dos direitos individuais, particularmente após os anos 1980, remete à reflexão sobre a (re) instauração do individualismo negativo prevalecente nas sociedades pré-capitalistas (Castel, 1998), exigindo uma reflexão sobre os novos significados conferidos ao conceito de autonomia. Nessa perspectiva, a discussão sobre as

² Ver, dentre outros, os seguintes estudos sobre participação social: Motta (1979; 1984); Romão (1992); Munin (1994); Fonseca, Nascimento, Silva (1995).

³ O autor cita a famosa frase da obra de Boris Pasternak, Dr. Jivago, para exemplificar como *ideais nobres* formulados por um pensamento liberal vigoroso de um *"Locke, de um Rousseau, de um Tocqueville, de um Bentham e de um John Stuart Mill"*, transformaram-se em ações contraditórias sob regimes democráticos:

transformações inevitáveis e inerentes às sociedades democráticas e aos seus mecanismos de funcionamento, resvala da discussão sobre a participação social e política de indivíduos, para a complexidade que reveste a questão da distribuição do poder nessas sociedades, isto é, sobre a representação. Dessa forma, o tema da representação política como princípio que funda as relações democráticas, tem permeado o debate no âmbito acadêmico, dos movimentos de trabalhadores e de estudantes, cuja preocupação central sempre foi a de aperfeiçoar a democracia ou a de romper com ela, buscando nas idéias socialistas inspiração para movimentos denominados autonomistas e/ou participacionistas, como se discutirá posteriormente.

No modelo instaurado pelas democracias ocidentais burguesas, a questão pode ser vista como delegação de representação, isto é, a representação delegada para defesa de interesses particulares (como nas associações de classe, segmentos profissionais, etc.), ou como representação fiduciária, isto é, como a eleição de um representante vinculado aos interesses gerais de uma nação. Como delegado, o representante pode ter seu mandato revogável e temporário. Como fiduciário, tem liberdade para agir em nome dos seus representados, isto é, não há um mandato imperativo nem relação orgânica entre representado e representante. Porém, há uma relação intrínseca entre a figura do representante como delegado e a figura do representante como fiduciário, pois historicamente as duas questões políticas – a da representação dos interesses particulares e a da representação dos interesses gerais da nação – caminham juntas.

Os grupos relativamente autônomos que negociam interesses no seio da sociedade não distinguem exatamente os limites entre os seus interesses particulares, e os interesses da nação em geral, ou dito de outra forma, torna-se difícil encontrar um representante que não represente interesses particulares. Bobbio sublinha que certamente não se pode encontrá-lo “(...) nos sindicatos, dos quais entre outras coisas depende a estipulação de acordos que têm uma enorme relevância política (...)” e, certamente, também não se pode encontrá-lo no parlamento pois “a disciplina partidária é uma aberta violação da proibição de mandatos imperativos”. Rigorosamente, portanto, “(...) a democracia representativa, que é a única forma de democracia existente e em funcionamento, é já por si mesma uma renúncia ao princípio da liberdade como autonomia” (Bobbio, 2000, p. 37).

“(...) o que foi concebido como nobre e elevado tornou-se matéria bruta. Assim a Grécia tornou-se Roma,

Em decorrência, nessa discussão estabelece-se a necessidade do alargamento das bases da democracia representativa para que ela se transforme em democracia direta⁴. Esta idéia, modificada por diferentes inspirações ideológicas e partidárias, vem fundamentando os movimentos participacionistas e os movimentos denominados autonomistas de modo geral, bem como as teorias que os discutem desde as Comunas de Paris, tomando-se um marco histórico recente. Para Bobbio, na polêmica contra a democracia representativa pode-se distinguir duas tendências predominantes. A primeira diz respeito à crítica acerca da proibição do mandato imperativo e da representação *“concebida como relação fiduciária, feita em nome de um vínculo mais estreito entre representante e representado, análogo ao que liga o mandante e o mandatário nas relações do direito privado”*. A segunda tendência que se configura, diz respeito *“(...) à crítica à representação dos interesses gerais, feita em nome da representação orgânica ou funcional dos interesses particulares desta ou daquela categoria (...)”* (Bobbio, 2000, p. 61).

O autor salienta que dos dois temas, o primeiro, isto é, *“a exigência de revogação do mandato por parte dos eleitores feita à base da crítica à proibição do mandato imperativo”*, é uma característica do pensamento político marxista, pois o próprio Marx deu particular relevo ao fato de que as Comunas de Paris eram compostas *“por conselheiros municipais eleitos por sufrágio universal nas diversas circunscrições da cidade, responsáveis e substituíveis a qualquer momento”* (Bobbio, 2000, p. 61). Essa discussão encontra-se no cerne da questão do desenvolvimento e exercício da autonomia na sociedade moderna. A participação de atores em processos de decisão institucional, seja no ambiente político, seja no ambiente organizacional, tem sido condicionada pelo contexto histórico que molda os mecanismos de funcionamento desses processos. Nesse sentido, as diferentes características adquiridas pela democracia nos seus duzentos anos de consolidação, são determinantes na sua constituição⁵.

assim o iluminismo russo tornou-se a revolução russa (...)” (Bobbio, 2000, p. 34).

⁴ Bobbio afirma que é evidente que, se por democracia direta compreende-se literalmente a participação de todos os cidadãos em todas as decisões a eles pertinentes, a proposta é insensata, pois que todos decidam sobre tudo em sociedades sempre mais complexas como são as modernas sociedades industriais, *“é algo materialmente impossível, inviabilizando a própria democracia como regime político”* (Bobbio, 2000, p. 54).

⁵ Acrescente-se que atores que convivem em cenários autoritários, poderão, ainda, apresentar maior grau de dificuldade em expressar suas opiniões, em criar e mobilizar sua energia física e emocional para um empreendimento coletivo (Motta, 1984); contrariamente, a possibilidade de participação excessiva aberta pelo advento da sociedade informatizada, pode produzir um fenômeno inverso, o da apatia na participação política e social (Bobbio, 2000).

De qualquer forma, é importante assinalar que para este estudo, considerou-se a noção que define os processos de participação como sendo aqueles constituídos por uma dinâmica individual e coletiva, que opera concomitantemente. Se a necessidade de participação é o desejo que move o ator a praticar a ação, o sentido de sua participação num empreendimento coletivo pode ser altamente positivo. Se, ao contrário, a participação é delegada por normas, vigora a ausência do desejo como motor da ação⁶. Neste caso, dificilmente o ator imprimirá o mesmo sentido a ações sociais, a projetos coletivos, a empreendimentos de mudança institucional. Nessa perspectiva, os movimentos autônomos e/ou participacionistas sempre alimentaram, historicamente, o antagonismo das relações sociais por força do desejo de mudanças imprimidas pelas classes trabalhadoras. Esses movimentos alimentaram, ainda, muitas das mudanças operadas no âmbito da gestão das organizações.

Dessa forma, este estudo tomou como referência central a autonomia no seu sentido mais amplo, na tentativa de elucidar as complexas relações estabelecidas pelas dimensões que a constituem, individual e social. Estas dimensões podem ser discutidas partindo-se do nível onde a elucidação pode se configurar mais fácil: do desenvolvimento e exercício da autonomia individual. Como se discutirá adiante, sua complexidade exige uma compreensão acerca das imbricações entre sua construção individual e o plano coletivo, portanto, duplamente centrada.

No âmbito das teorias de administração, os movimentos participacionistas emergem no contexto social que estrutura o sistema de exploração e de opressão instaurado pelo capitalismo a partir do século XIX, e consolidam-se a partir da primeira metade do século XX, como formas de contestação ao modelo de administração efetivado pelo taylorismo que, aliado ao fordismo, sacralizou a separação entre concepção e execução, além de introduzir tempo, espaço e movimentos rígidos na organização do trabalho⁷. Nesse contexto de organização da produção e da vida, a participação no âmbito das organizações adquire várias características. Dentre elas, pode-se citar: a participação conflitual, a participação funcional e a participação administrativa.

⁶ Tomou-se emprestado o conceito weberiano de desejo ou da vontade humana como elemento fundante da ação social (Weber, 1979a; 1979b).

⁷ A discussão sobre essa concepção de organização do trabalho encontra-se adiante, no capítulo 2.

Nessa perspectiva, a influência da participação de atores nas decisões de empresas e/ou nas decisões sociais e políticas não implica, necessariamente, numa ruptura nas estruturas de poder, mas sim, na possibilidade de construção de mecanismos que distribuem o poder. De qualquer forma, os limites entre a participação efetiva de atores nesses mecanismos – capazes de influenciar e alterar concretamente as decisões em favor da coletividade – e a manipulação por parte daqueles que detém o poder utilizando-se dos mesmos mecanismos, são frágeis, pois quando se observa, ainda que superficialmente, “(...) *algumas experiências participativas*”, verifica-se “*que os dois aspectos não são excludentes, isto é, que é perfeitamente possível que a coletividade influa sobre o poder, ao mesmo tempo em que este procura cooptá-lo para seus objetivos*” (Motta, 1984, p. 202).⁸

A primeira característica que reveste a participação no âmbito das organizações, se desenvolveu como oposição ao taylorismo, baseando-se no processo de negociação coletiva entre patrões e trabalhadores e restringindo-se, na maior parte dos casos, a negociações mediadas por diretorias de sindicatos e associações. Essa dinâmica, por vezes, excluiu a participação da maior parte dos trabalhadores, mostrando-se, portanto, insuficiente como mecanismo efetivo de representação dos seus reais interesses e delimitando sua atuação direta.

Outra característica diz respeito à participação funcional, que constitui a “*prática de reuniões periódicas entre patrões e trabalhadores, entre administradores, funcionários e trabalhadores, entre unidades organizacionais e entre níveis hierárquicos em geral*” (Motta, 1984, p. 203).⁹ Acrescente-se, ainda, a característica da participação administrativa baseada na formação de comissões de operários e/ou de administradores e funcionários administrativos, constituindo, em alguns casos, comissões de representação eleitas por tempo determinado. Esta característica pode apresentar formas avançadas de participação,

⁸ O autor acrescenta que a preocupação com a participação é inerente aos valores democráticos. É fruto da idéia de que a sociedade ou as coletividades menores como a empresa ou a escola são pluralistas, constituindo-se num sistema de pessoas e grupos heterogêneos e que por isso mesmo, precisam ter seus interesses, suas vontades e seus valores levados em conta (Motta, 1984).

⁹ No capítulo 2, será possível discutir como o socialismo soviético incorporou as idéias e técnicas tayloristas de trabalho visando dar fôlego ao Estado soviético para frear os movimentos de trabalhadores que pretendiam tornar-se autônomos (Heloani, 2000).

como é o caso da co-gestão que aumenta o poder de influência nas decisões a serem tomadas (Motta, 1984)¹⁰.

A autogestão por sua vez, constitui um processo a partir do qual a coletividade se auto-administra, portanto, “*não se trata de participar de um poder, mas de ter um poder*” (Motta, 1984, p. 204). As experiências históricas autogestionárias que emergiram a partir de fins do século XIX, sobretudo a partir da Comuna de Paris, em 1871, marcaram definitivamente as formas de organização dos trabalhadores e as teorias que as discutem. No entanto, é preciso ressaltar que o próprio termo autogestão é recente e foi utilizado primeiramente para designar a experiência de gestão de empresa desenvolvida na Iugoslávia a partir de 1951, como se discutirá adiante. A partir de 1968, o termo conquistou o espaço acadêmico e sindical para designar uma nova forma de organização política, econômica e social. Pode-se encontrar, ainda, alguns termos anglo-saxões equivalentes: democracia industrial; autogoverno; autodeterminação. Em francês, o termo aparece sobretudo sendo utilizado algumas vezes, como co-gestão, e outras, como participação e autonomia. Nesse sentido, as experiências desenvolvidas desde então tem sido denominadas como movimentos autogestionários, participativos e/ou autônomos (Auroi, 1988)¹¹.

Torna-se complexo estabelecer um rígido limite conceitual entre termos equivalentes, pois, via de regra, a reivindicação pela autonomia que pontuou a Comuna de Paris, a Revolução Espanhola entre 1936 e 1939, o *socialismo no caminho próprio da Iugoslávia* e o movimento sindical na Polônia nos anos 70, expressava os ideais de movimentos exemplares de trabalhadores que reivindicavam uma mudança valorativa na representação política, adquirindo como forma de participação institucional, a dinâmica autogestionária. Invariavelmente, todos esses movimentos têm sido movidos pela mesma substância política e social, pois, historicamente, reivindicam a ampliação das bases que sustentam a democracia no que tange à representação política e, conseqüentemente, à distribuição de poder, bem como uma organização coletiva baseada na livre associação de trabalhadores ou de produtores (Rosanvallon, 1976; Unesco, 1981; Guillaume, 1988).

¹⁰ O autor esclarece que a maioria dos experimentos participativos, no entanto, é caracterizada pela natureza consultiva dos órgãos de representação e não por uma natureza deliberativa e normativa (Motta, 1984).

¹¹ Tradução minha.

1.2 Autonomia e autogestão na história política e social: um painel

No âmbito social e político o tema da autonomia emergiu ao longo da última metade do século XIX, particularmente na Comuna de Paris (1871) e, durante as primeiras décadas do século XX, transformou-se na bandeira de luta de diferentes movimentos operários, dentre os quais destaquem-se: a formação dos comitês de fábrica quando da realização da Revolução Russa (1917); as experiências de coletivização de empresas agrícolas e industriais durante a Revolução Espanhola (1936/1939); as comunidades de trabalho na França em 1945, cujo principal lema era obter a cultura e a formação no seio da empresa, considerados tão importantes quanto obter a própria remuneração; a experiência implementada pela Iugoslávia desde 1951, por iniciativa do próprio Estado e o movimento autônomo de trabalhadores na Polônia dos anos 1970; as experiências de coletivização da economia na Argélia nos anos 1960; os conselhos de fábrica da Itália nos anos 1920, quando após uma onda de greves os trabalhadores assumiram o controle das fábricas e constituíram em cada uma delas um conselho que assumiu a direção técnica e administrativa¹².

Enfim, inúmeras outras experiências pontuais poderiam ser citadas nessa relação. Porém, alguns dos movimentos políticos mais amplos merecem um breve registro pela amplitude que adquiriram e pela influência inexorável que exerceram sobre as relações políticas internacionais e os movimentos organizados e autônomos de trabalhadores. A Revolução Russa de 1917 e os rumos tomados pelo movimento internacional de trabalhadores a partir dela, representam um marco histórico na trajetória do conceito de autonomia e autogestão, por isso, merece alguns comentários.

O desenvolvimento e consolidação do modo capitalista de produção ao longo do século XIX ocorreu em contexto de profundas mudanças filosóficas, políticas e sociais, marcadas, sobretudo, pelo advento das teorias liberais e democráticas constituídas no bojo do pensamento iluminista e pelas idéias socialistas.

De um lado, desenvolveu-se o liberalismo como expressão dos ideais da burguesia, que justificava, através dele e da democracia, sua situação sócio-econômica e suas

¹² Albert Meister, cuja obra é referência para o debate em torno do tema, estudou algumas das experiências associativas contemporâneas, particularmente, os kibutz israelenses, a autogestão iugoslava, o sistema institucional mexicano, os mecanismos de promoção social através da educação de adultos na França e a experiência das cooperativas criadas durante o governo do General Juan Velasco Alvarado, no Peru, em 1968 (Meister, 1981).

aspirações políticas. De outro lado, surgiram o socialismo, o sindicalismo e o anarquismo na busca de soluções para os graves problemas econômicos e sociais criados pelo capitalismo. Enfim, no século XIX, vivia-se o apogeu da sociedade liberal. A burguesia apoiava-se na democracia, pois esta, garantindo os direitos naturais do indivíduo, assegurava constitucionalmente o direito à propriedade privada. Diante da miséria dos operários, assumiu uma atitude paternalista através de uma legislação social que apenas amenizava os problemas. Os movimentos operários, por sua vez, apoiavam-se em idéias inspiradas no socialismo, no anarquismo e no sindicalismo que, independentemente de suas divergências teóricas e de ação política, convergiam na defesa de uma nova organização da sociedade (Aquino et al., 1984).

Uma primeira tendência no pensamento socialista apresentou-se sob a égide do pensamento utópico, cujos principais teóricos - Saint-Simon (1760-1825), Charles Fourier (1772-1837), Pierre-Joseph Proudhon (1809-1865), Louis Blanc (1811-1882) e Robert Owen (1771-1858) – influenciaram fortemente os movimentos de trabalhadores que passaram a se organizar em torno de suas idéias. Via de regra, esses pensadores criticavam a sociedade de sua época e expunham os princípios de uma sociedade mais justa, porém, não indicavam os meios para torná-la viável. Quando, porventura, explicitavam os métodos para concretizar esse modelo de sociedade – suprimindo-se a exploração do homem pelo homem - partiam do pressuposto de que este, possuindo uma natureza boa, embora pervertida pelo capitalismo, poderia livrar-se das influências corruptoras mediante o apelo à justiça, à razão e à solidariedade humana.

Ressalte-se que Charles Fourier elaborou a concepção de falanstérios – unidades de produção inteiramente independentes onde os associados deveriam encontrar seu próprio destino - sendo considerado, juntamente com Proudhon, um dos precursores da idéia de autogestão de empresas e de escolas. Em suma, acreditavam que os ricos, voluntariamente, abririam mão de suas riquezas partilhando-as com os que pouco ou nada possuíam. Apontavam, ainda, as principais reformas sociais que modificariam profundamente as bases da sociedade: a socialização dos meios de produção; a supressão da moeda; a produção sem finalidade do lucro; o ensino para todos; a sistematização do trabalho e a completa igualdade de direitos para todos os homens e mulheres. Os socialistas utópicos puseram em destaque, enfim, a idéia de que as imensas forças produtivas liberadas pela ciência e

indústria modernas poderiam ser utilizadas para satisfazer as necessidades materiais da sociedade, e não para obter lucros para uma ínfima parcela de capitalistas (Montenegro, apud Aquino et al., 1984).

As idéias socialistas construídas por Karl Marx (1818-1883) e Friederich Engels (1820-1895), diferentemente dos pensadores utópicos, preconizavam a possibilidade de uma ampla transformação econômica, política e social na sociedade capitalista, indicando os meios para sua concretização. Em comum com os utópicos, prevalecia o ideal de instaurar nova ordem social e econômica justa e igualitária. Para tanto, ambos os teóricos construíram uma trajetória intelectual que produziu vasta obra dedicada a desenvolver os principais conceitos que marcariam boa parte da produção do pensamento social a partir do século XIX. No entanto, foi também no âmbito das lutas operárias, organizadas em partidos ou sindicatos, que suas idéias surtiriam um efeito fecundo.

Em 1864, em Londres, Marx e Engels estruturaram a Primeira Associação Internacional de Operários, a Primeira Internacional, promovendo a defesa e a organização dos operários em nível internacional. Extinguida em 1873, possibilitou que, a partir dela, as propostas marxistas fossem veiculadas por um vigoroso movimento de trabalhadores em nível internacional, organizado em sindicatos ou partidos operários. As influências das idéias socialistas também se manifestaram na Comuna de Paris¹³, quando os trabalhadores se uniram em torno do ideal da igualdade social, defendendo que as oficinas de trabalho, abandonadas pelos desertores, passassem a ser exploradas por trabalhadores associados. Essa idéia – de trabalhadores associados atuando como gestores das próprias oficinas – permearia todos os movimentos autonomistas daí em diante.

O Partido Operário Social-Democrata Russo, criado em 1898, herdava as idéias marxistas sob liderança de Plekhanov, Martov e Lenin. O partido rapidamente se dividiria em duas alas: os bolchevistas, liderados por Lenin, que queriam um partido combativo, disciplinado e centralizado; e os menchevistas, liderados por Martov, que pretendiam um partido aberto aos simpatizantes, nos moldes da social-democracia alemã. A partir daí, essa cisão seria definitiva e marcaria todo o movimento internacional de trabalhadores. Acrescente-se que no seio dos bolchevistas, gradativamente, duas tendências também

¹³ Como foi dito anteriormente, o princípio da revogabilidade do mandato – tão caro aos movimentos de esquerda e, particularmente, aos autonomistas a partir da Comuna de Paris – foi retomado por Lenin, quando da revolução socialista de 1917 na Rússia.

passaram a disputar espaço político: uma, liderada por Stalin, comandaria a URSS após a morte de Lenin; outra, sob liderança de Trotski, entraria definitivamente em rota de colisão com os rumos tomados pelo processo revolucionário, pois seus militantes eram adeptos da tese da internacionalização da revolução para que o socialismo fosse vitorioso como regime político.

O movimento revolucionário que eclodiu na Rússia em 1905 apresentava, de um lado, o governo russo absolutamente incapaz de solucionar os graves problemas sócio-econômicos agravados ainda mais após a entrada do império na I Guerra Mundial, em 1914. De outro lado, partidos de oposição e um vigoroso e violento movimento de trabalhadores que, no chamado ensaio geral de 1905, conquistaram algumas vitórias contra o regime czarista: o direito de voto, uma Constituição e a Duma (Assembléia Constituinte), ao mesmo tempo que uma nova forma de organização de trabalhadores surgia, marcando definitivamente o movimento operário: os sovietes, isto é, o conselho de representantes operários que logo se transformaria em um novo e poderoso poder revolucionário (Aquino et al., 1984).

Os sovietes constituíam uma nova forma de organização dos trabalhadores, cujo sistema eleitoral de escolha de representantes (locais, regionais ou nacionais), acabou priorizando, já nos primeiros anos da revolução russa, os operários em detrimento dos camponeses. Para utilizar a expressão de Bobbio (2000), entre a matéria bruta e a realidade, gradativamente, os sovietes perderam sua característica inicial de organização autônoma de trabalhadores, enquadrando-se no comando do partido comunista, porém, permaneceram durante a primeira etapa da revolução soviética, como paradigma da autonomia dos trabalhadores.

A organização dos trabalhadores em nível internacional a partir daí, esteve permanentemente sob o fogo cruzado de tendências políticas diferentes entre si, que disputavam sua liderança. De um lado, expandia-se a orientação que, sob a herança marxista, mas produto da leitura efetuada por Lenin e Stalin sobre a obra de Marx, consagrava a idéia de uma organização centralizada, disciplinada, burocratizada e administrada politicamente por uma vanguarda representante da classe operária. De outro lado, consolidava-se a atuação de movimentos de trabalhadores contrários a essa orientação, invariavelmente organizados em torno de idéias anarquistas, anarco-

sindicalistas e reformistas, que contestavam a ausência de participação direta dos trabalhadores nas decisões sindicais.

Dessa forma, no âmbito sindical, as divergências pontuaram historicamente os movimentos e as lutas de trabalhadores na perseguição de valores democráticos, pois o que estava posto no horizonte era a defesa do alargamento das bases democráticas das relações sociais e políticas. Internacionalmente, estava posta a necessidade de se repensar os valores democráticos não mais relacionados à passagem da democracia representativa para a democracia direta – tema do desejo dos movimentos libertários e autonomistas, porém incerto quanto à sua viabilidade – mas particularmente, da passagem da democracia política para a democracia social entendida como:

“(...) a extensão do poder ascendente, que até agora havia ocupado quase exclusivamente o campo da grande sociedade política (e das pequenas, minúsculas, em geral politicamente irrelevantes associações voluntárias), para o campo da sociedade civil nas suas várias articulações, da escola à fábrica: falo da escola e de fábrica para indicar emblematicamente os lugares em que se desenvolve a maior parte da vida da maior parte dos membros de uma sociedade moderna (...)”
(Bobbio, 2000, p. 67).

Após a morte de Lenin e durante o período stalinista (1928-1953), ocorreu um enrijecimento do partido, acompanhado de um forte declínio nos movimentos anti-bolchevistas e de violentos expurgos e condenações de antigos líderes que porventura discordassem das orientações traçadas pela política stalinista. Progressivamente, todos os opositores foram eliminados e os temas políticos substituídos por temas técnicos: sacramentava-se, dessa forma, a cisão entre o econômico e o político.

As tendências autonomistas que atuavam no movimento internacional de trabalhadores, encontrariam um aliado natural na oposição stalinista que atuava dentro do próprio partido bolchevista na URSS, reivindicando o restabelecimento da democracia operária, o fim da burocracia e do centralismo e respeito às idéias marxistas. A estratégia política deflagrada por Stalin e seus adeptos para aniquilar as correntes autonomistas e trotskistas dentro do partido, passaria a estar intrinsecamente aliada às estratégias que ele desenvolveu para aniquilar as forças centrífugas que operavam no âmbito da Internacional Comunista.

Porém, as alianças realizadas com as forças políticas dentro da Internacional, nem sempre coincidiam com as alianças temporárias realizadas com as tendências de oposição

dentro do Partido bolchevista. Nesse sentido, a luta contra o que Stalin considerava a *esquerda* ou a *direita* dentro do partido, nem sempre coincidia com o que ele considerava *direita* ou *esquerda* no âmbito da organização internacional, pois o que estava em questão não era a coerência política em torno de ideais socialistas e sim, a defesa da monopolização do poder, por isso o caráter absolutamente oportunista das disputas em torno das orientações internacionais (Claudin, 1977).

Dessa forma, no âmbito do movimento operário, a conquista da autonomia acabou se convertendo na condição prévia para elaboração de qualquer proposta política que se propusesse revolucionária ou reformista, pois a política socialista, sob o domínio de Moscou, não se mostrava revolucionária nem reformista, mas sim ineficaz e abstrata. O conteúdo essencial da denominada bolchevização do movimento operário organizado consistiu, precisamente, na subjugação definitiva das tendências autonomistas, com o que se assegurava a subordinação total da Internacional Comunista aos ditames de Stalin. As divergências, dessa forma, se acentuaram e eclodiram após sua morte.

É importante assinalar, no entanto, que as lutas de trabalhadores constituídas no centro dessas divergências não podem ser resumidas, grosso modo, apenas na polaridade teórica e ideológica entre marxistas ortodoxos - na realidade, entre o marxismo revisitado pelos bolchevistas russos - e anarquistas, anarco-sindicalistas e reformistas, pois a história das lutas de trabalhadores tem demonstrado que estes, ao se organizarem autonomamente, desenvolvem uma disciplina fundamental para lograr levar adiante as reivindicações, orientados pela necessidade premente de criar novas relações sociais, extrapolando as orientações estritamente partidárias, de um lado; e de outro, são movidos pela busca da (re) significação dos valores democráticos que permitam nova organização do espaço político.

De qualquer forma, a história dos movimentos autonomistas e sua influência sobre os movimentos de trabalhadores, estaria definitivamente marcada pelos acontecimentos que ocorreram na URSS, entre 1953 e 1955. Nesse período, a presidência do conselho de ministros ficou sob comando de Georgii Malenkov, sendo substituído por Nikita Krushev que permaneceu no cargo até 1964. Em 1956, durante realização do XX Congresso do Partido Comunista na URSS, Krushev tornava público o relatório secreto que revelava os crimes praticados por Stalin, denunciando a censura, a repressão, os campos de concentração e o culto à personalidade. Somada a isso, a invasão da Hungria pela tropas

soviéticas provocou indignação internacional, protestos e perplexidade em setores de esquerda que desertaram os partidos comunistas e iniciaram fortes críticas intelectuais ao regime stalinista.

Na França, o grupo que fundou a revista *Socialismo ou Barbárie* reuniu intelectuais expressivos de esquerda, dentre eles Cornelius Castoriadis, Jean Paul Sartre e Claude Lefort, que passaram a questionar a própria concepção de revolução, propondo uma releitura do totalitarismo contido nos processos revolucionários. Para muitos teóricos, a partir daí, a idéia marxista de revolução como ruptura e instauração de um tempo novo na história foi descartada, acentuando-se esta tendência a partir de 1968.

Os diferentes protestos e movimentos instaurados a partir de fins da década de 1960, sublinhavam a necessidade de se rebelar contra toda ordem estabelecida, questionando os valores, as instituições e a cultura burguesas, mas ao mesmo tempo, solapando as propostas de transformação da esquerda alinhada com a ortodoxia soviética. Instaurava-se um novo tempo onde os valores democráticos apareciam como vetores da política institucional. Na visão de Bobbio, os novos rumos tomados pela democracia:

“(...) não podem ser interpretados como a afirmação de um novo tipo de democracia, mas devem ser entendidos como a ocupação, pelas formas ainda tradicionais de democracia, como é a democracia representativa, de novos espaços, isto é, de espaços até agora dominados por organizações de tipo hierárquico ou burocrático” (Bobbio, 2000, p. 67).

Os países da Europa centro-oriental, Albânia, Bulgária, Tchecoslováquia, Hungria, Polônia, Romênia, Iugoslávia e a Alemanha Oriental, denominados democracias populares e convertidos em estados socialistas após a Segunda Guerra Mundial, lograram um desenvolvimento sob influência soviética. De modo geral, implementaram políticas com base no modelo soviético: supressão da propriedade privada dos meios de produção; planificação econômica (nem sempre obedecendo a planos quinquenais, como na URSS); reformas agrárias estabelecendo a coletivização da agricultura, mediante a multiplicação de cooperativas agrícolas, embora admitindo a continuidade de pequenas propriedades familiares; nacionalização dos bancos, fábricas, empresas de mineração, transportes, comunicação; prioridade na produção de bens de equipamento. No entanto, alguns deles afastaram-se da URSS no auge da crise do stalinismo, dentre os quais, ganharam destaque a

Iugoslávia¹⁴ e a Polônia¹⁵ pela importância que adquiriram na consolidação de movimentos autônomos e no desenvolvimento de experiências de autogestão.

No âmbito político, de modo geral, a reivindicação pela autonomia constituiu o elemento que uniu os diferentes movimentos que proclamavam a necessidade de redirecionamento da ação política em torno dos ideais de uma sociedade mais justa. No âmbito teórico, ganhavam relevância nesse período outras esferas da dinâmica social: a moral, os valores, o modo de vida e a cultura foram categorias que se sobrepuseram aos temas consagrados pela esquerda, promovendo um deslocamento da perspectiva de análise que priorizava até então a macro-estrutura da sociedade, para os problemas da vida cotidiana. A revisão da literatura marxista apresentava como foco a clássica discussão que sustentava a teoria marxista: a luta de classes. Assim, o antológico debate acerca dos antagonismos de classe entre a burguesia e o proletariado, ganhava novos atores que iluminavam o papel do sujeito anônimo na constituição da história, em contraposição à primazia até então ocupada pelo proletariado (Capelatto, 1982).

Diante da necessidade de se contrapor ao Estado democrático burguês e ao Estado totalitário representado pelo mundo soviético – ambos vistos como hierárquicos, autoritários e promotores de injustiça social e econômica – o movimento de inspiração anarquista projetou a noção de indivíduo e autonomia. Pela via do pensamento libertário emergia a idéia de indivíduo que busca sua identidade e autonomia, idéia esta concretizada

¹⁴ Na experiência da Iugoslávia, a autogestão foi uma *resposta nacional a um problema nacional*, ou seja, constituiu-se em instrumento para a realização de um projeto socialista. Com efeito, após as guerras de libertação nas quais se envolveu toda sua população, a Iugoslávia necessitava construir uma nação forte a partir de uma tradição social constituída por grupos étnicos dispersos e nacionalidades autônomas que não se enquadrariam facilmente no modelo de Estado centralizado. Nesse sentido, a autogestão surgia como possibilidade de um projeto social sólido, e que servia de garantia contra o totalitarismo de perfil soviético e contra as decisões centrais de Estado, adaptando-se, portanto, a contextos sociais muito específicos e centrífugos.

¹⁵ A onda de greves ocorridas na Polônia a partir de 1976 expressava a falta de coesão entre os países socialistas e a profunda crise que havia se instaurado no mundo soviético. Alguns dirigentes poloneses acusavam a Igreja Católica, o imperialismo americano e grupos reacionários de manipular os operários poloneses. No entanto, as reivindicações operárias iniciadas em Varsóvia, Lodz e Tczew adquiriram proporções gigantescas sob a liderança de Lech Walesa que, dos estaleiros de Lenin, em Gdansk, comandou o movimento que exigia o direito de criar sindicatos independentes do Partido Comunista e protestava contra a alta dos preços de gêneros alimentícios. O movimento sindical autônomo *Solidariedade* conquistaria o apoio da Igreja Católica, de diversos países capitalistas e de partidos comunistas europeus independentes, tendo sido reconhecido pelo governo polonês em 1980 e posto na ilegalidade em 1982, inaugurando uma nova etapa no movimento sindical internacional.

em movimentos políticos que defendiam a autogestão de escolas e fábricas, espaços onde os indivíduos passam a maior parte de suas vidas (Bobbio, 2000).

Nessa perspectiva, as novas palavras de ordem – liberação, autonomia e imaginação, registradas nos muros pelos movimentos políticos e sociais nos anos 1960 - expressavam a recusa ao racionalismo que desconsiderava o subjetivo, o inconsciente, os sentimentos, a criatividade, enfim, o imaginário. A expressão – *sejamos realistas, exijamos o impossível* – resumia o pensamento de um novo tempo (Capelatto, 1992).

1.3 A perspectiva filosófica: Castoriadis

No âmbito das mudanças de paradigma teórico, é de fundamental importância salientar a noção de autonomia em Castoriadis, pelo seu caráter seminal e pela importância que seu pensamento adquiriu ao elaborar vasta obra criticando substancialmente o cerne da ortodoxia soviética. Para o autor, a autonomia é um empreendimento da humanidade e um programa de reflexão filosófica sobre o indivíduo há vinte e sete séculos, isto é, “*o pressuposto e ao mesmo tempo o resultado da ética tal como a viram Platão ou os estóicos, Spinoza ou Kant (...). Se à autonomia, a legislação ou a regulação por si mesmo, opomos a heteronomia, a legislação ou a regulação pelo outro, a autonomia é minha lei, oposta à regulação pelo inconsciente que é uma outra lei, a lei de outro que não eu*” (Castoriadis, 1991, p. 123)¹⁶.

Essa noção considera, ainda, que na história mais recente da humanidade constituiu-se uma tensão entre os movimentos autônomos e o conjunto de instituições sociais cuja função tem sido a de garantir a reprodução das relações sociais de produção, a partir sobretudo do advento da sociedade capitalista. Nesse sentido, as possibilidades e limites para o exercício da autonomia são dados, historicamente, por um conjunto de fatores subjetivos. Tomando-se emprestada novamente a noção de autonomia em Castoriadis (1991), pode-se afirmar que ela só pode ser definida, portanto, como relação social:

“(...) não podemos desejar a autonomia sem desejá-la para todos e sua realização só pode conceber-se como empreitada coletiva. Se não se trata mais de entender por esse termo nem a liberdade inalienável de

¹⁶ O autor se refere à proposição freudiana “onde era o Id, será o Ego, pois essas forças não são simplesmente (...) as puras pulsões, libido ou pulsão de morte; são sua interminável, fantasiosa e fantástica alquimia, são também sobretudo, as forças de formação e de repressão inconscientes, o Superego e o Eu inconsciente (...). O Ego deve tomar o lugar do Id – isso não pode significar nem a supressão das pulsões, nem a eliminação ou a reabsorção do inconsciente. Trata-se de tomar seu lugar na qualidade de instância de decisão (...)” (Castoriadis, 1991, p. 123).

um sujeito abstrato, nem o domínio de uma pura consciência sobre um material indiferenciado para todos (...); se o problema da autonomia é que o sujeito encontra em si próprio um sentido que não é o seu e que tem que transformá-lo utilizando-o; se a autonomia é essa relação na qual os outros estão sempre presentes como alteridade (...), então a autonomia só é concebível, já filosoficamente, como um problema e uma relação social” (Castoriadis, 1991, p. 130).

O autor, ao defender a autonomia como eixo de um projeto revolucionário assinala que a revolução socialista visa a autonomia de todos, pois ela é um projeto, e não um teorema. Para Castoriadis, o projeto revolucionário encontra sentido “*na realidade histórica efetiva, na crise da sociedade estabelecida e na sua contestação pela grande maioria dos homens que nela vive*”. Esta crise, porém, não é constituída apenas por contradições reveladas pelo marxismo, geradas pelo conflito entre o desenvolvimento das forças produtivas e a manutenção das relações de produção capitalistas. A sociedade capitalista

“(...) só pode realizar os fins que se propõe usando meios que os contradizem, fazendo nascer exigências que não pode satisfazer, estabelecendo critérios que é incapaz de aplicar, normas que é obrigada a violar. Ela pede aos homens, como produtores ou como cidadãos, que permaneçam passivos, que se limitem dentro da tarefa que ela lhes impõem; quando constata que esta passividade é seu câncer, solicita a iniciativa e a participação, para logo descobrir que também não pode suportá-las, que elas colocam em questão a própria ordem existente (...)”
(Castoriadis, 1991, p. 116).

Em seu debate com a ortodoxia soviética, o autor tece reflexões acerca das relações entre *praxis* e projeto, sublinhando que a primeira noção está indubitavelmente relacionada à idéia de que os outros são visados como seres autônomos e “*considerados como o agente essencial do desenvolvimento de sua própria autonomia (pois) a verdadeira política, a verdadeira pedagogia, a verdadeira medicina, na medida em que algum dia existiram, pertencem à praxis*” (Castoriadis, 1991, p. 94).

Mas na *praxis* a autonomia dos outros não é um fim, ela é sempre um começo pois não é finita. Existe uma relação intrínseca entre o que é visado - o desenvolvimento da autonomia - e aquilo porque ela é desejada - seu exercício, pois ambos os desejos constituem dois momentos de um mesmo processo:

“Como a praxis não se apoia num saber definitivo, mas sim fragmentário e ilusório – ela promove a lucidez necessária no sujeito da ação, pois este é transformado constantemente a partir da experiência em que está engajado e que ele faz, mas que o faz também: ‘os pedagogos

são educados’, ‘o poema faz seu poeta’. Daí resulta uma modificação contínua, no fundo e na forma, da relação entre um sujeito e um objeto os quais nunca podem ser definidos de uma vez por todas” (Castoriadis, 1991, p. 95).

Ao questionar o conceito de projeto revolucionário preconizado pela ortodoxia soviética, o autor sublinha que as políticas liberais tratam os *“homens como coisas a partir de suas propriedades e de suas relações supostamente conhecidas”*. No advento de uma nova etapa histórica instaurada pela emergência do socialismo soviético, o que se denomina como política revolucionária passa a ser a *praxis* que orienta a sociedade de modo a permitir a autonomia de todos, porém, podemos concordar *“facilmente (sob condição de verificação de algumas poucas fases da história) que uma tal política nunca existiu até hoje. Como e porque poderia ela existir agora? Sobre o que poderia apoiar-se?”* (Castoriadis, 1991, p. 96).

A resposta a esta pergunta faz retornar à discussão do próprio conteúdo do projeto revolucionário, que é precisamente a reorganização e a reorientação da sociedade pela ação autônoma dos homens. Segundo o autor, a consolidação social e histórica da autonomia não pode ser confundida com a idéia de liberdade abstrata registrada nos princípios liberais que permeou até mesmo o marxismo, pois essa consolidação ocorreu no bojo do processo de constituição subjetiva do sujeito e constituiu um fenômeno intrínseco às relações sociais:

“O sujeito em questão não é pois o momento abstrato da subjetividade filosófica, ele é o sujeito efetivo totalmente penetrado pelo mundo e pelos outros. O Eu da autonomia não é Si absoluto (...); é a instância ativa e lúcida que reorganiza constantemente os conteúdos utilizando-se desses mesmos conteúdos, que produz com um material e em função de necessidades e de idéias elas próprias compostas do que ela já encontrou antes e do que ela própria produziu” (Castoriadis, 1991, p. 128).

Em seu diálogo com o socialismo soviético, o autor, que defende a autonomia como eixo condutor de movimentos autogestionários, passíveis de modificar as relações sociais de produção, contrapõe-se à estatização dos meios de produção, à centralização das decisões no aparelho de Estado e à homogeneização das individualidades¹⁷. O socialismo construído nos moldes do modelo soviético, não significava a possibilidade de instauração de uma nova ordem onde a liberdade – não abstrata - pudesse ser praticada pois ela representava, na ótica de Castoriadis, o antagonismo que funda sua própria destruição.

¹⁷ Sobre as críticas às críticas do marxismo, ver Anderson (1984).

Nessa perspectiva, em uma sociedade de alienação a autonomia como prática social sempre será permeada pelas condições materiais de existência e por outros indivíduos, pois *“(...) a idéia da autonomia e da responsabilidade de cada um por sua (própria) vida pode facilmente tornar-se mistificação se a separarmos do contexto social e se a estabelecermos como resposta que se basta a si mesma”* (Castoriadis, 1991, p. 131)¹⁸.

Como relação e prática social, portanto, a autonomia será sempre o produto de uma conjuntura histórica e nunca a resposta definitiva para contradições e conflitos sociais, insondáveis e imprevisíveis.

1.4 Autogestão em debate: limites e possibilidades

A cronologia dos movimentos autônomos pode ser sintetizada em quatro grandes ciclos: o primeiro em torno de 1848-1860; o segundo ciclo constituído pela emergência de novos tipos de luta autônoma a partir de 1870, consolidando-se sua expansão entre a revolução russa em 1917 e os anos 1960, quando ocorre um surto de lutas autônomas; o quarto ciclo, iniciado a partir dos anos 1960, chega até os anos 1980 já totalmente assimilado no contexto dos movimentos de trabalhadores (Bernardo, 1991).

Nesse contexto, a autonomia constitui o paradigma que orienta os movimentos de trabalhadores para a prática de ação direta contra o capital, propondo a superação de antagonismos fundantes das relações sociais de produção: a divisão entre o trabalho intelectual e manual; a cisão entre quem decide e quem executa; a separação entre dirigentes e dirigidos, enfim, indica uma nova distribuição de poder. Nos primórdios dos movimentos autogestionários já se distingue a indicação de um novo modo de organização social visando concretizar conceitos filosóficos e econômicos.

Em outras palavras, em qualquer uma das dimensões em que os conflitos de trabalhadores se organizem coletiva e ativamente, eles buscam um rompimento com a disciplina capitalista – seja ela de mercado como nos países democráticos, seja ela de Estado, como nos países sob comando soviético - originando um outro tipo de relações sociais. À disciplina imposta pela organização da produção no interior da fábrica, os trabalhadores desenvolvem – ao se organizarem de forma autônoma – uma disciplina

¹⁸ O autor acrescenta que *“(...) para lembrar, como simples imagem, o que dissemos sobre o sentido da autonomia para o indivíduo, assim como não podemos eliminar ou reabsorver o inconsciente, também não podemos eliminar ou reabsorver esse fundamento ilimitado e insondável sobre o qual repousa toda sociedade dada”* (Castoriadis, 1991, p. 137).

formada de substância diferente, pois esta abole as hierarquias comuns às organizações sejam elas quais forem, sindicatos, partidos ou empresas, pois

(...) apresentando-se como alternativa às relações capitalistas, as relações sociais surgidas nas lutas coletivas e ativas têm-se distinguido por um aspecto que todos parecem considerar como a melhor síntese de sua novidade. A estrutura capitalista de poder pressupõe a passividade da base e, portanto, a independência dos dirigentes. A situação é a oposta quando a própria base desenvolve a sua autonomia (...) (Bernardo, 1991, p. 326).

Bernardo (1991, p. 326) sublinha que no âmbito dos sindicatos burocratizados a passividade tem como expressão institucional a delegação sistemática e constante representação, tal como preconizada pela democracia política desde seu início. No entanto, nos movimentos autônomos, o sentido conferido à participação ativa dos trabalhadores muda seu significado histórico ao eleger delegados para determinadas tarefas por tempo determinado. Assim, o eterno tema da revogabilidade do mandato é visto de outro modo pelos autonomistas, pois *“(...) a revocabilidade permanente é a forma básica de funcionamento das instituições regidas pelo igualitarismo”*, ressaltando-se, portanto, a necessidade de mudança permanente nas regras do jogo.

Ao longo do século XX, as divergências entre os trabalhadores organizados situaram-se, invariavelmente, entre a institucionalização das lutas dos trabalhadores em sindicatos e partidos únicos operários e sua organização em movimentos autônomos que defendiam a idéia de se romper a cisão entre o poder econômico e o poder político. Em relação ao regime soviético, os *autonomistas* questionavam a centralização do poder de estado nas mãos de um partido único e a estatização dos meios de produção¹⁹.

Em âmbito internacional, principalmente a partir dos anos 1960, generalizaram-se greves, via de regra denominadas de selvagens, pois eram exteriores aos sindicatos oficiais e indiferentes aos mecanismos capitalistas de absorção dos conflitos. Independente do ramo de atividade, os trabalhadores se organizaram e passaram a eleger seus próprios delegados e

¹⁹ Assim se expressa Bruno (1990) a respeito da construção de uma sociedade socialista diferente da sociedade soviética: *“(...) hoje ela só pode ser pensada a partir da extinção do Estado que se realiza pela gestão cada vez mais direta do conjunto dos produtores sobre a economia e toda a vida social. (...) A construção do socialismo implica na destruição do partido, pois significa o fim da cisão entre o político e o econômico. A alternativa me parece clara: ou os trabalhadores gerem diretamente a economia e o nível político extinguindo os intermediários. Criam nesse processo as novas instituições sociais que constituem as condições de desenvolvimento do socialismo. Ou a cisão permanece desenvolvendo-se num processo que reconstitui o modo de produção capitalista em novos moldes, o capitalismo de Estado”* (Bruno, 1990, p. 66).

suas assembleias de trabalhadores, decidindo por conta própria os objetivos do movimentos e a tática a empregar.

Em 1967, na França, uma fábrica foi ocupada por mais de dez mil trabalhadores. Um ano depois, os grevistas paralisavam o país com uma greve de mais de dez milhões de trabalhadores. Na visão de Bernardo (1991), ainda se tratava de um mera ocupação, constituindo um processo de controle coletivo sobre as lutas de trabalhadores, mas ainda não havia a dinâmica de transposição para as relações de produção. A partir de 1968, no entanto, na Itália, várias ocupações de fábricas acabaram incluindo formas alternativas de organização da própria produção. O autor acrescenta que a partir de 1973, principalmente, este tipo de movimento se ampliou e várias experiências foram desenvolvidas na França e em Portugal, entre 1974 e 1975. Neste país, o movimento autônomo foi denominado de “*apartidarismo*”, termo reconhecido e aceito nos países de expressão latina, para indicar a capacidade que os trabalhadores têm de unificar sua classe

“(...)acima da, e frequentemente contra, divisão em partidos. O apartidarismo é não só distinto do apoliticismo, como lhe é inteiramente oposto. Tratou-se, para o movimento autônomo, de se assumir diretamente como político, sem para tal recorrer à mediação de partidos”(Bernardo, 1991, p. 363).

As lutas autogestionárias buscavam romper com as estruturas tradicionais de poder na tentativa de instaurar novo modo de organização social. Sob o regime capitalista consolidado, os movimentos sindicais tomavam como ponto de partida a crítica radical ao taylorismo e à organização científica do trabalho. Mas o projeto autogestionário reivindicava, igualmente, uma verdadeira autogestão distinta das fórmulas que concediam ao trabalhador uma simples participação nas decisões, tais como as preconizadas pela co-gestão, pela participação e pelo controle operário, como se discutiu no início.

Em 1981, a UNESCO (1981) divulgou um documento de discussão conceitual sobre o tema e de avaliação de algumas experiências autogestionárias. Nele analisava que, como projeto social, a autogestão não estaria restrita apenas à produção, mas deveria constituir um plano de organização direta e coletiva dos indivíduos sobre as diversas instituições sociais. De acordo com o documento, seria “*ilusório pretender definir o conceito de autogestão que abranja todas as suas implicações posto que consiste*”, antes de mais nada, no fato do indivíduo assumir responsabilidades e na instauração de um processo de experimentação que tem sua origem em iniciativas individuais e coletivas. Afirma, ainda,

que “(...) a autogestão é uma nova forma dos indivíduos assumirem responsabilidade de suas atividades, sem intermediário, com o poder de influenciar sobre o conteúdo da organização dessas atividades em diferentes esferas da vida econômica e social” (UNESCO, 1981, p. 8)²⁰. No entanto, no contexto da sociedade capitalista, a autogestão – compreendida como a possibilidade efetiva do trabalhador exercer diretamente o poder, sem representação – pode se transformar no seu próprio elemento de destruição. Senão vejamos.

Na empresa, a prática de relações igualitárias preconizadas pelas lutas de trabalhadores entra em contradição com a prática das relações de trabalho existente na sociedade capitalista. Esta contradição gera a tensão que pode destruir o elemento fundante do movimento autogestionário, pois os trabalhadores que assumem o controle do processo de produção são obrigados a negociar no mercado matéria prima e financiamento para adquiri-la. Invariavelmente, recorrem às agências públicas de financiamento para manter a produção, o que acaba comprometendo sua autonomia, pois o Estado ou o capital privado têm legitimidade para – durante o processo de negociação – assumirem o controle dos movimentos autônomos ou, no mínimo, definirem os parâmetros de funcionamento da empresa, o que retira a autonomia dos trabalhadores, pois para ser competitiva esta deverá adotar outro padrão de gestão, nos moldes daqueles preconizados pelas relações de trabalho capitalistas.

As unidades de produção reestruturadas num sistema de relações coletivistas e igualitárias, não formam circuitos econômicos auto-suficientes, pois não desenvolvem um sistema tecnológico específico que responda às exigências postas pelas novas relações sociais de produção. Nesse sentido, apenas quando “*um novo modo de produção se constitui como tal é que se forma um verdadeiro organismo econômico totalizante, possível de um funcionamento global no interior de seus limites*”. Porém, quando os trabalhadores em luta autônoma iniciam uma reorganização nas unidades de produção de acordo com os novos critérios autogestionários, constitui-se um processo que, via de regra, não é acompanhado da mesma reorganização do conjunto da vida social e de produção tecnológica

²⁰ Tradução minha.

“(...) ou na melhor das hipóteses, são esboçadas apenas as tentativas, tão superficiais ainda, de criação das formas tecnológicas adequadas ao novo sistema. É antes, muito antes, de poderem inter-relacionar-se num novo organismo econômico coerente, possuidor de uma base tecnológica específica, que as unidades de produção controladas pelos trabalhadores em luta têm de se relacionar com o mercado mundial. É desde o primeiro dia da produção que são obrigados a fazê-lo, pois as pressões para a continuação da produção levam os trabalhadores a prosseguir a atividade no único campo em que ela pode decorrer (...)” (Bernardo, 1991, p. 363)²¹.

O produto híbrido originado desses processos de incorporação de práticas sociais detém parte da originalidade da intenção que as geraram: inicia-se um processo de transmutação a partir da adoção de temas, bandeiras de luta, expressão de necessidades sociais difusas ou localizadas de segmentos de trabalhadores. Invariavelmente, as organizações incorporam as reivindicações, as necessidades e as estruturas hierárquicas dos movimentos autônomos – antes livres - metamorfoseadas para atender à ordem vigente.

No caso da Iugoslávia e sua experiência autogestionária, o próprio partido comunista açambarcou o poder do Estado, gerando uma tensão semelhante no que tange à conquista efetiva da autonomia operária: a ausência de formação das bases que assumiam o controle dos comitês de fábrica, os tornava vulneráveis para negociar condições de produção e trabalho, bem como para se apropriar do poder, possibilitando, assim a reintrodução da burocracia. Para agravar, a ausência de democracia parlamentar *“eliminava toda possibilidade de um contra-poder”* (Jouvenet, 1985, p. 284).

Nessa perspectiva, a autonomia permanece uma eterna possibilidade, isto é, um eterno *vir a ser*, aguardando sempre o momento de conquistar concretude: a mesma tensão social que alimenta seu processo de construção, paradoxalmente o desconstrói ao (re) significá-lo. As condições objetivas sociais e econômicas oferecem as possibilidades, mas

²¹Bruno (1990) esclarece que foi *“o que aconteceu em Portugal, com várias empresas industriais e agrícolas que entraram em autogestão depois da queda do regime salazarista em 1974. Em agosto de 1975, calculava-se que cerca de 308 empresas situadas na área urbana estavam em autogestão. No sul, região de latifúndios, uma vasta área havia sido ocupada de forma coletiva por assalariados agrícolas, dando origem às Unidades Coletivas de Produção (...). No entanto, à medida que o capitalismo em Portugal se reorganizava com o conseqüente refluxo do movimento revolucionário, a situação dessas empresas tornava-se cada vez mais problemática. A dependência que mantinham das instituições capitalistas correspondia à fragilidade de um movimento que havia se generalizado, mas não unificado, a ponto de criar uma rede de relações sociais fundadas nos critérios proletários de luta, e que fossem impondo a reorganização da sociedade global, num sentido socialista”* (Bruno, 1990, p. 36).

concomitantemente, os limites ao seu desenvolvimento e exercício, constituindo um paradoxo.

Os anos 1980 assistiram ao fim do regime soviético, à reorganização das bases sobre as quais se assentavam as democracias ocidentais e à reestruturação produtiva e nos mercados financeiros. Aparentemente, uma nova forma liberal de pensar o mundo está consagrada e marca uma etapa histórica repleta de paradoxos: os que defendiam o socialismo soviético se retiraram da cena política e do debate internacionais; a reivindicação pelo alargamento dos valores democráticos e de revisão dos seus elementos fundantes – dentre eles, o tema da participação social e política e, conseqüentemente, o da representação política que a ele se associa – extrapolam os círculos de esquerda de todos os matizes e aparecem (re) significados em discursos oficiais que fundamentam agendas de organismos multilaterais e de governos.

De acordo com Bobbio (2000), historicamente, é possível analisar a redescoberta do liberalismo como uma tentativa de “(...) *de revanche do liberalismo real, dado por morto, contra o socialismo real, nas suas duas únicas versões históricas: a social-democracia, que produziu o estado do bem-estar, e o comunismo, que produziu uma nova forma de Estado liberal na União Soviética e nas suas mais ou menos forçadas imitações*”. O autor sublinha ainda que, no século XIX, a polêmica dos socialistas contra os liberais, estava centrada na tensão posta pela contraposição de um projeto ideal de sociedade a um Estado existente, e esta era uma “*contraposição na qual podia ficar em boa posição quem contrapunha aos malefícios presentes os benefícios presumíveis de uma sociedade futura até então apenas imaginada. Mas após a Primeira e ainda mais após a Segunda Guerra Mundial, o socialismo se tornou uma realidade ou meia realidade, e pode ser contestado no mesmo plano em que ele contestava no século passado o Estado liberal, isto é, através da apresentação de fatos (e delitos)*” (Bobbio, 2000, p. 131).

Nesse cenário recente de mudanças profundas nos paradigmas políticos, econômicos e sociais, é possível discutir a (re) significação do conceito de autonomia no âmbito na educação.

1.5 Autonomia, autogestão e educação: um início de conversa

Autonomia vem do grego e significa *auto-governo, governar-se a si próprio*. Nesse sentido, uma escola autônoma é aquela que governa a si própria. No âmbito da educação, o

debate moderno em torno do tema remonta ao processo dialógico de ensinar contido na filosofia grega, que preconizava a capacidade do educando de buscar resposta às suas próprias perguntas, exercitando, portanto, sua formação autônoma. Ao longo dos séculos, a idéia de uma educação anti-autoritária vai, gradativamente, construindo a noção de autonomia dos alunos e da escola, muitas vezes compreendida como autogoverno, autodeterminação, autoformação, autogestão, e constituindo uma forte tendência na área (Gadotti, 1992).²²

Várias tendências pedagógicas e experiências parecem relacionar-se explicitamente com a intervenção da criança em alguns aspectos da instituição escolar (as atividades na escola, o modo de aprender); outras, se propõem a modificar os objetivos da educação de tal forma que o papel da criança na escola e no aprendizado se transforma radicalmente. Nesse sentido, via de regra, o tema é abordado no bojo da produção das teorias que fundamentam as denominadas pedagogias libertárias, as pedagogias ativas e as que defendem, de modo geral, a individualização ou personificação do ensino. O documento da UNESCO (1981) anteriormente citado analisa, dentre as denominadas experiências libertárias, as que foram realizadas na Alemanha e na Grã-Bretanha, nos anos 1920.

Em Hamburgo, em 1920, passaram a funcionar quatro escolas primárias com 600 alunos cada uma, que faziam parte do sistema oficial de ensino mas que apresentavam peculiaridades: não possuíam horário fixo de aulas, não possuíam regulamentos, não praticavam castigos e instauraram uma nova relação professor-aluno, onde estes últimos assumiam responsabilidades e passaram a ser o centro da escola. Dessa forma, professores e alunos configuraram a comunidade escolar compartilhando das mesmas responsabilidades e interesses, explicitando o papel desempenhado pelos primeiros: eram apenas companheiros de jornada e não impositores de normas e idéias (UNESCO, 1981).

²² O autor esclarece que o educador humanista italiano Vittorino da Feltre (1378-1446) é um dos precursores da moderna escola anti-autoritária. No período histórico em que predominavam os métodos autoritários da escolástica, sua escola, *La casa Giocosa*, propunha métodos ativos com a participação direta de alunos. Nesse mesmo sentido, Gadotti ressalta as críticas satíricas de François Rabelais ao método escolástico que contribuíram decisivamente para o desenvolvimento das idéias de autogoverno na pedagogia. Seu pensamento influenciou Montaigne (1533-1592), para quem o problema da educação se situa no interesse do aluno pelos estudos *que seria tanto maior quanto maior fosse a sua participação na escolha dos conteúdos*. Suas idéias influenciaram, ainda, John Locke (1632-1704), que explicita – pela primeira vez – a expressão autogoverno, considerado como fim e meio da educação, e Jean-Jacques Rousseau (1712-1778), para quem a expressão autogoverno tem um sentido social-educativo, pois centra-se na autonomia da criança, que é um ser perfeito e completo como o adulto. Já, para o humanista Jean Amos Comenius (1592-1671, a importância da educação está na auto-atividade do aluno (Gadotti, 1992).

Em 1921, outra experiência desenvolvida em Summerhill na Grã-Bretanha, apontava a liberdade de aprender e a autodeterminação como eixos de um projeto pedagógico libertário: os cursos eram facultativos e os alunos poderiam optar por segui-los ou não. O tempo de permanência era imposto apenas aos professores. A gestão da escola adquiriu a dinâmica dos movimentos autônomos: tudo o que se relacionasse com a vida em grupo deveria ser decidido em assembleia semanal, por votação direta e deliberativa. Alexander S. Neill (1883-1973), seu teórico, levou até as últimas consequências o princípio da liberdade e da autonomia, pois, segundo ele, para que o autogoverno fosse possível, o professor deveria renunciar a toda hierarquia e a toda pretensão de dirigismo. Apesar da experiência ter se disseminado por outros países, recaíram sobre ela pesadas críticas que sublinhavam seu caráter de isolamento do restante da sociedade, cuja característica mais dramática residiria no fato de as crianças não se adaptarem mais às regras sociais estabelecidas pelo conjunto da sociedade (UNESCO, 1981; Gadotti, 1992).

É interessante observar que as experiências libertárias marcaram uma profunda diferença em relação à pedagogia tradicional. A primeira delas seria a livre expressão das crianças que passariam a ser o centro do processo de ensino e da escola, reconhecida como um ser original em sua individualidade, que possuía suas próprias necessidades e interesses, e não como um adulto em miniatura. Nessa perspectiva, a liberdade conduziria a novas formas de organização da vida escolar, pois não se tratava apenas da liberdade da criança aprender de forma criativa e diferente, mas sim, do estabelecimento de mecanismos de gestão da própria escola que conduziriam a um projeto pedagógico libertário para toda a comunidade escolar²³.

Nas denominadas pedagogias ativas, o centro passou a ser o ensino voltado para a construção de um indivíduo autônomo tomando por base suas necessidades e capacidades. Nessa tendência se inseriu o pensamento de John Dewey (1859-1952) um dos expoentes máximos da Escola Nova que elaborou os conceitos de “*aprender fazendo, aprender pela vida e para a democracia*”. Inseriu-se também o pensamento de Decroly, que elaborou a

²³ Para Makarenko, pedagogo soviético, a importância do grupo e da coletividade escolar também devem ser consideradas, pois os indivíduos não se movem no vazio, estão ligados a grupos e a coletividades que possuem uma meta (UNESCO, 1981).

idéia de uma aprendizagem que se efetivasse por meio da observação, da expressão e da associação de idéias, possibilitando à criança interferir no meio educativo (Gadotti, 1992).

De acordo com Gadotti (1992), para Maria Montessori (1870-1952), a importância da nova escola residiria no fato de converter a criança no centro do processo educativo a partir de sua interação com o meio ambiente, o que lhe permitiria eleger livremente seus objetos de interesse e a forma como iria se movimentar para se aproximar deles. Nesse sentido, o material didático teria importância fundamental, considerando-se a maneira como o aluno iria manipulá-lo.

Ainda nessa perspectiva, Celestin Freinet (1896-1966) desenvolveu uma experiência em 1920, na França, centrada no aluno. Sublinhava que as técnicas naturais e intelectuais a serem dominadas por eles, derivariam de suas necessidades essenciais em função das necessidades das sociedades às quais pertencessem. Nesse sentido, a escola teria como responsabilidade oferecer e desenvolver todas as formas de expressão e comunicação para que o aluno encontrasse aquelas que melhor representassem os seus interesses, e que expressassem, também, os interesses da comunidade (UNESCO, 1981).

Nesse movimento que transformou a criança em sujeito ativo no processo de aprender e ensinar, a instituição de ensino também passou a ser questionada, pois nessa perspectiva, a relação professor-aluno deveria se transformar radicalmente, tendo em vista que nesse processo o professor assumiria apenas o papel de orientador na relação. Assim, a classe poderia assumir a coordenação dos trabalhos e certos aspectos da vida escolar por meio de um conselho cooperativo: os alunos se expressariam livremente, criariam, usariam a imaginação e encontrariam no grupo o apoio necessário e a imagem para se reconhecerem como sujeitos – membros de uma comunidade.

Nessa perspectiva ainda, ocorreria uma mudança substancial na concepção política do trabalho que passaria a ser “*objeto de apropriação, de criação, de poder real, produto de uma ação coletiva, onde se destaca a disciplina cooperativa*”. Nesse sentido, o trabalho seria fruto de uma autoridade aceita em função de necessidades culturais e pessoais do indivíduo, “*de suas motivações e de suas representações, constituindo uma mediação fundamental das relações sociais*” (Jouvenet, 1985, p. 308).

Em princípio, estas orientações diferiam das pedagogias libertárias, pois não preconizavam uma liberdade total do aluno, mas sim, uma relação diferente com

professores, bem como a utilização de um meio ambiente e de atividades pedagógicas adequadas para a aprendizagem. De qualquer forma, a experiência desenvolvida por Freinet também sofreu críticas e se viu limitada à única escola fundada por ele, tendo em vista as diferenças dessa forma de gestão em relação à gestão das outras escolas do sistema oficial de ensino (UNESCO, 1981; Jouvenet, 1985).

Carl Rogers também definiu um modo de intervenção de caráter não-diretivo, inspirado em sua psicoterapia, centrado na empatia, na autenticidade, na confiança das potencialidades do ser humano, na pertinência do assunto a ser aprendido, na aprendizagem participativa, na totalidade da pessoa, na auto-avaliação e na autocrítica. Nessa perspectiva, o único indivíduo formado seria aquele que aprendeu como aprender, como adaptar-se e como mudar, pois somente assim poderia compreender que nenhum conhecimento é indiscutível e que a capacidade de adquirir conhecimentos seria sua única segurança. Assim, propôs a criação do grupo intensivo, formado por dez a quinze pessoas sob orientação de um coordenador, configurando a constituição de um espaço onde os sentimentos, emoções e características da personalidade pudessem se expressar, facilitando a aprendizagem (Rogers, 1973; UNESCO, 1981; Gadotti, 1992).

Assim se refere Rogers à possibilidade de mudança no clima institucional:

“(...) Há que se descobrir um meio de desenvolver, dentro do sistema educacional como um todo e em cada um de seus componentes, um clima no qual a inovação não seja temida, no qual as capacidades criativas dos administradores, dos mestres e dos alunos são mantidas e estimuladas ao em vez de serem abafadas. Há que se descobrir um meio de desenvolver um clima, no sistema, através do qual o foco se projeta não sobre o ensinar, mas sobre a facilitação da aprendizagem auto-dirigida. Só assim se poderá desenvolver o indivíduo criativo, que está aberto à totalidade de sua experiência (...)” (Rogers, 1973).

Nessa perspectiva, que salientava o papel do grupo como elemento de apoio essencial para que a criança aprendesse com liberdade, instaurou-se o movimento da pedagogia institucional e da pedagogia autogestionária, cujas principais características devem ser sublinhadas em função dos propósitos deste estudo.

1.6 Pedagogia institucional e autogestão pedagógica

Nesse contexto, ao mesmo tempo que os pensadores reunidos em torno da revista *Socialismo ou Barbárie* teciam críticas profundas à literatura marxista ortodoxa, inúmeros outros teóricos preservavam os pressupostos da filosofia da história marxista, dando-lhes,

porém, outra configuração epistemológica. Os denominados *institucionalistas*, dentre os quais destaquem-se aqui Georges Lapassade e Michel Lobrot, passaram a questionar os fundamentos de uma sociedade burocratizada e fortemente hierarquizada, elaborando o conceito de pedagogia institucional e autogestão pedagógica.

Desde fins de 1950, no âmbito da psicossociologia ou da análise micro-social, Georges Lapassade vinha realizando estudos sobre a experiência imediata da vida social, sublinhando que esta se situa no âmbito dos grupos: a família, a classe e os amigos. Para o autor, no trabalho, também predominam as experiências de grupo, sejam as relacionadas às equipes de empresas ou às equipes sindicais. Nesse sentido, a descoberta dos problemas de grupo, das funções dos psicossociólogos e dos conselhos de empresa, bem como a própria descoberta das empresas como organizações complexas, não mais consideradas apenas como instituições econômicas, configurou um movimento político que refutaria, a partir do século XX, a burocracia e a hierarquia das organizações (Lapassade, 1970)²⁴.

Lapassade classificou a história das teorias e das técnicas de organização em três fases. A primeira, o autor denominou de racionalismo mecanicista baseado nas idéias de Taylor e Fayol; a segunda, baseada nas idéias de Elton Mayo, com a predominância da sociometria e da dinâmica de grupo, de um lado, e de outro, com a análise das disfunções burocráticas, baseada nas idéias de Weber; a terceira, que se caracterizaria por um novo racionalismo baseado nas idéias de March e Simon, mesclado à análise de relações de poder efetuada por Crozier (Lapassade, 1970).

Ao discutir a autogestão no plano pedagógico, o autor enfatizou seu caráter político e a relação existente entre a organização geral do poder na sociedade e a organização específica do poder no sistema escolar, sublinhando, ainda, que uma revolução geral nas estruturas da sociedade não seria o suficiente para modificar as normas de funcionamento da escola. Nesse sentido, confirmou o uso pedagógico da dinâmica de grupo, salientando que “*a pedagogia institucional deve pesquisar os meios de sua prática e de uma experimentação clínica*” (Jouvenet, 1985, p. 280). Fundamentando-se na concepção de Lewin sobre dinâmica de grupo, Lapassade discutiu, ainda, o conceito constituído no âmbito pedagógico sobre *grupo de formação*, onde o monitor teria um papel de articulador

²⁴ Tradução minha.

apenas, não interferindo na auto-análise dos participantes e facilitando as trocas (Lapassade, 1970).

Na imbricação entre a psicologia e a sociologia, sua produção teórica buscou no debate instaurado pela crise do marxismo oficial e na ação dos movimentos autogestionários, a inspiração para elaborar um novo conceito de gestão da escola. Baseando-se na obra *Critique de la Raison Dialectique*, de Jean Paul Sartre, elaborou a idéia de que a gênese do grupo como coletivo de gestão une a não-diretividade pedagógica e política, constituindo-se, portanto, na busca de um novo sistema organizacional. Guardadas as devidas diferenças em relação ao pensamento de Castoriadis, sublinhem-se as semelhanças: Lapassade também vê uma lógica do inacabamento do homem na medida em que *a auto-criação histórica é contínua*. Nesse sentido, a autogestão não deveria ser a utopia de uma sociedade perfeitamente estável, mas sim, deveria conduzir à idéia de uma revolução inacabada (Lapassade, 1970).

Já para Michel Lobrot, a distinção entre a instituição projetada e a instituição vivida, só poderia ser analisada e compreendida na dinâmica interna da própria instituição. Segundo o autor, os sociólogos clássicos se interessavam mais pelas estruturas exteriores e globais das instituições, do que por suas origens, ignorando, portanto, as questões de grupo. Propôs, portanto, a análise dessa distinção como fundamental para compreensão dos problemas cotidiano as instituições de ensino, particularmente.

Lobrot participou, em 1964, de uma discussão sobre a experiência do grupo-classe, sublinhando que o grupo poderia assumir suas próprias responsabilidades e deliberar sobre elas. Nesse sentido, o Conselho de Classe deveria assumir a totalidade das tarefas escolares e não apenas das tarefas marginais, tal como propunha Freinet para o conselho cooperativo. Para o autor, todo o processo educativo ocorre dentro de uma instituição, portanto, se há uma pretensão de se mudar a educação, seria necessário mudar, antes de mais nada, a própria instituição. Acrescente-se que Lobrot indicou alguns objetivos centrais para que a autogestão de escolas e universidade se efetivasse: seria preciso definir um novo meio ambiente educativo no qual o indivíduo pudesse se expressar e se expandir e, para que isto ocorresse, a classe seria o lugar ideal. A preocupação final repousava na idéia de que o aluno pudesse adquirir maior responsabilidade no que tange à sua própria aprendizagem e à sua participação social no grupo, por meio de uma mudança profunda na relação professor-

aluno. Sua concepção diferenciava-se, dessa forma, radicalmente da escola nova (Lobrot, 1966).

De acordo ainda com essa concepção, a instituição externa sempre impõe regulamentos, normas em excesso, programas fechados. Na autogestão, o próprio grupo determinaria suas regras, seus programas, suas metas, suas técnicas e seus métodos de trabalho, sob orientação de um especialista e sob permanente auto-avaliação. Essa dinâmica permitiria a revelação do sistema de transmissão de saber e do quanto esse sistema pode ser autoritário.

Lobrot preocupou-se, ainda, com o papel desempenhado pelo professor na transmissão de informações teóricas e práticas e elaborou a idéia da utilização da autogestão pedagógica em estágios de educadores, para assegurar uma verdadeira formação de adultos. Nessa perspectiva, destacou o papel desempenhado pelo monitor de um *“training-group, facilitador das relações, um espelho rogeriano que permite ao grupo se auto-organizar”*. Da experiência com grupos, Lobrot elabora alguns princípios da pedagogia institucional, identificando-a com a autogestão pedagógica e *“mudando o papel, a função e o status do professor-instituente”*. Dessa forma, sua orientação autogestionária questionava o professor e a maneira como ele exerce o poder institucional, defendendo a idéia de que esse poder deveria se limitar ao aspecto didático, tendo em vista a liberdade de ação que ele possui em sala de aula (Jouvenet, 1985, p. 281).

Há uma nítida influência das lutas autônomas encetadas por trabalhadores e da literatura sociológica marxista sobre a construção dessas tendências pedagógicas autogestionárias, sobretudo na França dos anos 1960²⁵. Assim, esse contexto histórico promoveu a defesa da autonomia no âmbito da educação utilizando-a como sinônimo de autogestão, de liberdade, de autogoverno, de autoformação. De uma parte, o termo pode ser entendido como a possibilidade de garantir uma educação libertária – na visão institucional – e, de outra parte, na visão da escola nova, como a possibilidade de ensinar a criança a ser autônoma. Na visão de Gadotti, há uma grande diferença entre ambas, pois

²⁵ Gadotti (1992) esclarece que a associação entre lutas sociais e lutas pedagógicas, encontra inspiração nos socialistas utópicos, sobretudo em Charles Fourier (1772-1837), cuja concepção de falanstérios significava a construção de unidades autônomas de produção. Porém, Proudhon é considerado o precursor da noção de autogestão. Como se discutiu anteriormente, as experiências de sociedades fundamentadas nesse princípios iniciaram-se em 1871, com a Comuna de Paris, prosseguiram no século XX com a revolução Russa e a

“(...) A pedagogia institucional propõe a autogestão como uma forma de funcionamento da instituição escolar para quebrar a relação de dependência psicológica adulto-criança gerada pela família, que a escola tradicional reforça nas relações autoritárias, verticais, entre professores e alunos e acaba servindo, segundo o pensamento de Lobrot, à relação capitalista de trabalho entre patrões e empregados” (Gadotti, 1992, p. 18).

De acordo com o autor, algumas das experiências institucionais autogestionárias desenvolvidas na Europa foram demasiadamente idealistas, pois não consideravam os limites da educação no contexto histórico que retirava da escola “o monopólio sobre a aquisição e transmissão de hábitos e conhecimentos. Poder-se-ia perguntar se a autogestão seria apenas possível quando o conjunto da sociedade também fosse regido pelo princípio da autogestão (...)” (Gadotti, 1992, p. 20).

O documento da UNESCO também salienta que a pedagogia autogestionária, “ao reivindicar a autonomia dos interessados, ou melhor, ao se estabelecer sobre ela para desenvolver-se, entra em contradição com os postulados fundamentais da sociedade que é heterônoma e heterodeterminada” (UNESCO, 1981, p. 15). Nesse sentido, as intenções expressas na pedagogia autogestionária podem servir como elemento de revelação política de uma sociedade fundada na desigualdade, pois é justamente o teor de suas críticas profundas que constitui a possibilidade de renovação radical e global das relações sociais e políticas, mas não devem ser vistas como a panacéia dos males que atingem as instituições de ensino.

Trata-se de criar um novo tipo de relação pedagógica por meio da qual a autonomia e a imaginação possam ser permanentemente construídos para que não se transformem em mistificação, tal como previa Castoriadis. A idéia da autonomia e autogestão como projeto de formação educacional se disseminou, mas, deve ser vista como um projeto a ser desenvolvido nos limites dados pelas relações de força presentes em todas as sociedades. Ao analisar a importância da autogestão pedagógica como projeto de formação de educadores, o referido documento de avaliação da UNESCO sublinha que

“(...) uma análise insuficiente do fenômeno de inserção de um projeto de formação em um contexto dado motiva, com efeito, alguns educadores a conceber o projeto de ‘delegar autonomia ao grupo’, de levá-lo à etapa em que poderá autoadministrar a situação de formação

constituição de seus comitês de fábrica, e consolidaram-se em algumas experiências tais como a da Iugoslávia e da Polônia.

(...). Supõe, com efeito que o grupo graças à ação (ainda que não seja diretiva) dos animadores, pode evoluir progressivamente para uma etapa positiva que o liberará das relações de dependência e submissão que mantém com os que dominam atualmente” (UNESCO, 1981, p. 15).

Como se discutiu anteriormente, em fins dos anos 1970, algumas experiências autogestionárias no âmbito político, se decompunham frente às dificuldades impostas pelas relações sociais de produção capitalistas de mercado ou pela coerção do Estado socialista nos moldes da experiência iugoslava, ou buscavam, ainda, novas formas de organização autônoma das classes trabalhadoras.

Na educação, estava posta a necessidade de a escola conquistar sua própria autonomia frente aos mecanismos burocráticos e centralizadores que configuravam o planejamento da área. Invariavelmente, as discussões em torno de sua relativa autonomia apontavam os mesmos limites postos para os movimentos autônomos de trabalhadores: a luta de classes não se decidiria no espaço intra-escolar, mas considerava-se a legitimidade desse espaço para a realização de debates que aprofundassem as questões sociais e políticas, integrando-o dessa forma ao espaço social mais amplo. A escola deveria, ainda, transformar-se num local onde o provisório e a heterogeneidade fossem instaurados (Gadotti, 1979).

Via de regra, no debate da área, predominavam os mesmos princípios norteadores das lutas de trabalhadores que reivindicavam autonomia frente ao capitalismo social ou ao capitalismo de Estado nos moldes soviéticos: a urgência de tirar o excessivo controle da escola das mãos o Estado para que a educação formal pudesse exercer seu papel na construção de uma sociedade realmente democrática. Para tanto, as escolas deveriam construir um projeto pedagógico autônomo e articulado ao conjunto das lutas políticas que pretendiam romper com o tecnicismo, o racionalismo, a divisão técnica do trabalho, a fragmentação do conhecimento, em suma, a separação entre quem planeja e quem executa (Gadotti, 1990).

Na visão de Gadotti (1990, p. 176), o termo autonomia pode significar “(...) *muitas coisas, pois, tecnocratas, anarquistas, comunistas, proletários, humanistas e cientistas o utilizam numa pluralidade de sentidos*. De acordo com o autor, para os tecnocratas o termo significa “*descentralização*”; para os anarquistas, “*a negação do Estado*”. Para uns, o termo pode, ainda, se resumir “*à criação de ‘conselhos’ e, para outros numa ‘maneira de ser’* (...) Gadotti esclarece, no entanto, que “(...) *não podemos separar a idéia de autonomia*

de sua significação política e econômica, isto é, da capacidade de decidir, dirigir, controlar, portanto, de autogovernar-se, de ser plenamente cidadão (...)” (Gadotti, 1990, p. 176).

Nesse sentido, a autogestão de escolas aparece como a possibilidade efetiva de se romper com a tradição centralizada, burocratizada e anti-democrática de administração, planejamento e avaliação no âmbito da educação. No entanto, via de regra, as experiências autogestionárias em educação esbarraram nos limites postos pela normatização externa da própria área e pelas relações sociais gerais que impregnam a dinâmica de funcionamento das sociedades. Assim,

“(...) as escolas não podem ser completamente autônomas, pois uma autogestão que se refira não somente às técnicas e formas de ensino mas também aos objetivos do ensino não parece possível porque, se queira ou não, a escola segue sendo um dispositivo a serviço de fins sociais determinados” (Meister apud Unesco, 1981, p. 18)

Efetivamente, no bojo dos movimentos pedagógicos contemporâneos, emerge uma tendência internacional de se consagrar formas mais livres de organização dos sistemas educativos, tendência esta consolidada nos anos 1990 por diretrizes emanadas de organismos internacionais e programas de governo:

“Os sistemas educacionais encontram-se num contexto de explosão descentralizadora. De fato, numa época em que o pluralismo político aparece como um valor universal, assistimos tanto à crescente globalização da economia como à emergência do poder local, que desponta nos sistemas educacionais de muitos países com um força inédita. (...) Cresce a reivindicação pela autonomia, contra a uniformização, cresce o desejo de afirmação da singularidade de cada região e local, de cada língua, de cada dialeto (...)” (Gadotti, 1992, p. 6).

Essa perspectiva constitui, na realidade, a referência para análise de sua concepção expressa tanto em diretrizes internacionais dos anos 1980, quanto nos documentos oficiais da Secretaria de Estado da Educação, permitindo constatar, num primeiro momento, a forte presença neles de uma noção *sacralizada* da autonomia, nos termos postos por Azanha (1993, p. 37):

“(...) será possível apreender grande parte da mentalidade pedagógica recente se a atenção for focalizada nos usos de algumas palavras como ‘autonomia’, ‘gestão democrática’, ‘participação’ e outras correlatas. Porque essas palavras se tornaram sagradas e como tais, portadoras, nos seus usos, das crenças, dos valores e dos modismos intelectuais que condicionam as discussões e a proposição de soluções de problemas educacionais atuais”.

Nesse contexto, o conceito de autonomia vem sendo (re) significado pelas políticas educacionais vigentes a partir dos anos 1980, passando a ser utilizado, de uma parte, como sinônimo de descentralização e desconcentração e, de outra parte, como a etapa subsequente de processos descentralizadores, a partir dos quais a unidade escolar estaria finalmente livre para elaborar seu próprio *plano de voo*. O termo autogestão, significativamente, desapareceu nesse horizonte nebuloso posto pelas diretrizes oficiais em vigor. Como elucidou o documento da UNESCO (1981), os fins sociais da educação estão determinados, portanto, trata-se agora de indagar a quais interesses serve o processo de (re) significação da autonomia da escola.

Contudo, o processo de (re) significação do conceito de autonomia no bojo das tendências internacionais contemporâneas para a educação, não pode ser discutida sem se tecer considerações – ainda que breves – sobre as mudanças de paradigma na gestão das políticas públicas configuradas pelo cenário político, econômico e social contemporâneo. Para os propósitos deste estudo, não conviria uma discussão aprofundada acerca da redefinição das funções do Estado contemporâneo e da gestão de suas políticas sociais, cujo imbricamento com as mudanças promovidas no âmbito do mundo da produção e do trabalho têm sido tema amplamente discutido pela literatura da área. No entanto, o próximo capítulo realiza um breve painel desse cenário, por considerá-lo de fundamental importância face às reorientações que provocam nas políticas educacionais.

Nesse sentido, o processo de (re) significação do conceito de autonomia nas tendências internacionais contemporâneas para a educação, será analisado no contexto que redefine a gestão das políticas públicas. Apenas a partir da análise desse cenário cabe a discussão sobre sua emergência e utilização instrumental como um dos principais eixos – senão o principal – das reformas implementadas para o setor em âmbito nacional e internacional, pois concordando com Afonso (1998, p. 90), as mudanças em curso “(...) *devem ser equacionadas tendo em consideração, entre outros factores, a existência de alguma intersecção entre as políticas desenvolvidas em países centrais e as que são desenvolvidas em países (semi) periféricos (...)*”.

Capítulo 2

Mudanças de paradigma na gestão das políticas públicas: algumas controvérsias

Este capítulo busca realizar uma breve discussão do cenário que configura as mudanças de paradigma na gestão das políticas públicas, por considerá-lo de fundamental importância no contexto na reorientação das políticas educacionais. Inicialmente, discutem-se algumas das principais características históricas e políticas que configuram a dinâmica do Estado centralizado. Em seguida, discutem-se as mudanças de paradigma na gestão de suas políticas, bem como suas possíveis relações com as redefinições postas pelas relações de mercado.

2.1 Do Estado centralizado à ausência do Estado?

Antes de se discutir as diversas perspectivas de abordagem sobre a estruturação das políticas sociais e as mudanças contemporâneas de paradigma em sua gestão, é importante que se registrem algumas das principais características históricas e políticas que configuram a dinâmica do Estado centralizado. De modo geral, a discussão sobre sua construção, salienta, dentre outros, os aspectos relativos ao seu crescimento desmesurado, processo esse instaurado a partir do século XIX pela dinâmica econômica, política e social que moldou a consolidação do capitalismo e da democracia como regime político.

Gradativamente, de fins do século XIX até meados do século XX, o Estado estruturou-se em todas as sociedades, da industrial avançada à exportadora de bens primários do Terceiro Mundo, interferindo em todos os seus aspectos políticos, econômicos - produção, finanças, distribuição - e ideológicos - educação escolar e os meios de comunicação. O planejamento econômico de Estado - modelo bem sucedido nos países de capitalismo maduro e nos países socialistas, acompanhado de uma crescente mudança nos valores e mecanismos democráticos que legitimavam os regimes políticos nos primeiros, bem como de uma excessiva centralização política nos regimes políticos dos segundos - configurou um modelo de Estado centralizado, burocratizado e interventor. Grupos organizados em associações, sindicatos e organismos civis, configuravam, nas sociedades democráticas, uma nova base de relações sociais entre a sociedade política e a sociedade civil, conforme se discutiu no capítulo 1.

A expansão territorial européia e, conseqüentemente, a configuração do Estado-nação com as características que lhe foram conferidas pela história ocidental burguesa, estavam consolidadas já no início do século XX: a Inglaterra e a França tornaram-se as principais potências coloniais e os Estados Unidos, que iniciaram sua expansão com a Guerra Hispano-Americana, seguiram anexando as Filipinas, Porto Rico, Havaí e Cuba. O início do capitalismo monopolista e financeiro mudava as relações internacionais e o Estado ganhava novos contornos, com a gradativa consolidação de sua intervenção na economia e na estruturação das políticas sociais (Aquino et al., 1984)¹.

¹ Invariavelmente, o período histórico que compreende de fins do século XIX às primeiras décadas do século XX, é considerado como um período de expansão imperialista, pois os países europeus e, mais tardiamente, os EUA, passaram a disputar os territórios do denominado Terceiro Mundo, na busca de mercados fornecedores de matéria prima e consumidores de seus excedentes de capital e de produtos. De modo geral, a literatura da área considera que do ponto de vista econômico, essa expansão foi condicionada pela Segunda

Ao longo da primeira metade do século XX, a Europa, berço de todas as revoluções que proporcionaram a conquista do bem estar terreno - nas artes, na ciência, na política, na indústria - foi convulsionada por uma série de revoluções em regiões estratégicas do globo e abalada por duas Guerras Mundiais. Apesar do desenvolvimento dos EUA e do Japão, a Europa exercia, em 1914, a supremacia econômica sobre o resto do mundo, pois controlava a maior parcela da produção mundial, 62 % das exportações de produtos fabris e mais de 80 % dos investimentos de capitais no exterior, sendo, ainda, a maior importadora de produtos agrícolas e matérias-primas dos países periféricos.

Acrescente-se que sua política agressiva expansionista, levou ao controle e disputa dos países da África, da Ásia e da América Latina. No limiar do século XX, de seus vinte e três estados, vinte eram monarquias, a França, Suíça e Portugal eram repúblicas e os regimes políticos, constitucionais, mas o parlamentarismo – forma típica do liberalismo político – só existia na Grã-Bretanha, Bélgica e França. Os demais países, embora constitucionais, possuíam formas autoritárias de governo, como a Áustria-Hungria e Alemanha (Aquino et al., 1984).

Naquele momento político, os problemas sociais e econômicos graves gerados pelo advento do capitalismo eram administrados diferentemente: na Europa centro-oriental predominava a nobreza e uma forte burocracia de estado. Nos países da Europa ocidental, a industrialização avançada colocava patrões, empregados e o Estado liberal em processo de negociação permanente. A ameaça de uma revolução continental, porém, era uma possibilidade remota, ainda que os movimentos de trabalhadores baseados em idéias socialistas defendessem essa bandeira acreditando que ela seria inevitável frente às desigualdades sociais que se agravavam na consolidação do capitalismo monopolista. A maioria dos sindicatos, no entanto, obedecia às orientações da vigorosa corrente social democrata que prosseguia negociando com o patronato e o Estado as conquistas trabalhistas, em tom moderado.

No início do século XX já havia evidências de que o sistema de alianças instaurado pelos países europeus era um modelo de relações políticas fadado ao fracasso, tendo em vista que seu desenvolvimento econômico e, conseqüentemente, sua inserção no mercado

Revolução Industrial: as inovações técnicas possibilitaram uma transformação profunda na produção industrial; novas fontes de energia surgiram e gradativamente, ocorreu um processo de concentração de empresas, como se discutirá adiante (Aquino et al., 1984; Hobsbawm, 1995).

internacional era desigual. A Alemanha, por exemplo, havia ingressado tardiamente na competição por mercados mundiais e reivindicava uma redivisão do território econômico mundial (Aquino et al., 1984).

A intensificação de sentimentos nacionalistas foi inevitável nesse contexto de afirmação das questões nacionais: o pangermanismo emergia como uma forte tendência alemã na defesa da superioridade de sua raça; o revanchismo francês queria uma derrota da Alemanha pelas perdas e humilhações sofridas na guerra franco-prussiana em 1870; e o pan-eslavismo russo, considerava a Rússia protetora legítima dos povos eslavos. Os dois sistemas de aliança formados, a Triplíce Aliança (Itália, Áustria-Hungria e Alemanha) e a Triplíce Entente (franco-inglesa e o acordo anglo-russo), não impediram que a Primeira Guerra Mundial eclodisse e preparasse o terreno para a emergência da Segunda, em 1939.

O período entre as duas Guerras Mundiais - marcado por catástrofes sociais e políticas, assinalou o início da derrocada “*da civilização ocidental emergente no século XIX (...), capitalista na economia; liberal na estrutura legal e constitucional e burguesa na imagem de sua classe hegemônica característica (...)*” (Hobsbawm, 1995, p.16). Após o fim da Primeira Guerra Mundial, aparentemente, os princípios democráticos e liberais haviam triunfado, as monarquias conservadoras pertenciam a um passado histórico e os regimes baseados em idéias socialistas estavam delimitados territorialmente.

O frágil equilíbrio internacional via, na Liga das Nações, a possibilidade de cooperação internacional entre as nações, a garantia da paz e da segurança. Porém, o cenário real era de insegurança originada pela profunda crise que abalara o enriquecimento e a supremacia da Europa no sistema mundial, após a Primeira Guerra Mundial e a Revolução Socialista Russa de 1917: a *belle époque* chegava ao fim. Assim, o colapso do período entre-guerras provocou a sensação de esgotamento do modelo ocidental vitorioso e fortemente centrado nos impérios colonialistas consolidados ao longo do século XIX, cuja expressão máxima podia ser considerada a Inglaterra vitoriana (Aquino et al., 1984; Hobsbawm, 1995).

Entre 1920 e 1929, uma profunda crise abalou os alicerces da economia mundial e do sistema de relações políticas. Num primeiro momento, o aparente declínio do capitalismo estava restrito aos países europeus, pois os EUA e o Japão emergiam como países capitalistas desenvolvidos, provocando a *falsa ilusão* de que os problemas gerados

com a Guerra estariam superados. No entanto, a partir de 1924, também estes países enfrentariam índices recordes de desemprego, falências e de insatisfação social. Os chamados anos de depressão que culminaram com a crise de 1929, são considerados a expressão clássica das crises cíclicas do capitalismo. Grosso modo, o desenvolvimento do sistema capitalista promoveu uma revolução tecnológica que tem sido constante e acelerada, aumentando o desemprego, a diminuição do patamar salarial e, conseqüentemente os níveis de consumo. Após a Primeira Guerra Mundial, o fator novo na crise era seu caráter internacional, tendo em vista a interdependência dos países na disputa por mercados para solucionar os excedentes de capital e produtos, bem como o suprimento de matérias primas.

Nesse contexto recessivo, a esperança na capacidade ilimitada do capitalismo em solucionar problemas sociais, econômicos e continuar proporcionando emprego a toda a população, esgotava-se. O pensamento econômico liberal que defendia a não intervenção do Estado na regulação do mercado, não correspondia mais à necessidade política e social do novo momento histórico, pois os monopólios e as tarifas protecionistas exigiam um

“(...) papel do Estado mais vasto do que aquele de guardião da propriedade imaginado pelos liberais do século XIX. Entretanto, a intervenção do Estado na vida econômica não tinha ainda o caráter drástico e sistemático que teve após a crise de 1929 ou durante a I Guerra Mundial, quando teve de chamar a si o controle da economia de guerra. Todavia, o Estado liberal, embora nunca tivesse chegado a ser o que os liberais imaginavam, exercia seu papel de mantenedor da ordem vigente, deixando no plano econômico as iniciativas a cargo dos particulares – a livre iniciativa” (Aquino et al., 1984, p. 254).

As soluções buscadas para a crise de 1929 foram diferentes de país para país, porém, de modo geral, a intervenção do Estado se consolidava inexoravelmente, dando início à era denominada de *dirigismo econômico*, onde a concentração de poder e a centralização das funções do Estado, levou ao reforço do seu papel em âmbito internacional. De um lado, o *New Deal* americano se tornou um modelo clássico de regulamentação da economia, passando a ser adotado em inúmeros países capitalistas desenvolvidos após a Segunda Guerra Mundial.

Em 1932, Franklin Delano Roosevelt, presidente democrata eleito nos EUA, apresentou um plano de intervenção do Estado na economia: reuniu uma equipe de tecnocratas que, sob influência das idéias do economista inglês J.M. Keynes, implementou

uma série de medidas conhecidas pelo nome de *New Deal*. Convencidos de que a crise que abalara o sistema capitalista era consequência de um excedente de produção e de uma insuficiência de consumo, defendiam a necessidade de se distribuir melhor a renda, diminuir a capacidade de produção e aumentar o consumo. Aparentemente, suas diretrizes assemelhavam-se às idéias socialistas, pois limitava o poder do grande capital monopolista e aumentava o poder de consumo dos trabalhadores. Os opositores conservadores do presidente, sobretudo na Suprema Corte, o acusavam de limitar o poder patronal, de aumentar assustadoramente as despesas do Estado e de limitar a autonomia constitucional dos estados federados. Tendo sido reeleito com larga vantagem de votos em 1936, porém, suas medidas econômicas e o novo modelo de administrar o Estado, estavam consagrados (Aquino et al., 1984).

De outro lado, na Alemanha, o nazismo promovia uma forte intervenção na economia e na URSS, o estado consolidava seu poder de intervenção na atividade econômica e política, pois a era stalinista aprofundava as mudanças propostas por Lenin quando da elaboração da Nova Política Econômica/NEP, consagrando a planificação e a coletivização da economia através de planos quinquenais implementados a partir de 1928².

O cenário da Segunda Guerra Mundial indicava que esse modelo de Estado – centralizador de funções, concentrador de poder, em resumo, interventor e planejador – seria irreversível e constituía a solução para os problemas gerados em função das crises que abalavam as relações sociais, econômicas e políticas em âmbito internacional. As medidas profiláticas tomadas durante, depois e em função da grande depressão de 1929, tais como a instauração de um poderoso sistema previdenciário nos EUA (1935), passaram a assegurar certa estabilidade social e política aos países de capitalismo avançado, mesmo nos momentos de crise profunda. A constituição do Estado de bem estar social, bem como o conceito que lhe daria significado próprio, apenas se consolidariam após a Segunda Guerra Mundial, até mesmo nos países escandinavos, como se discutirá adiante (Hobsbawm, 1995).

² Segundo Hobsbawm, o período de 1929-1933 criou um abismo a partir do qual o retorno a 1913 tornou-se não apenas impossível, como impensável. O velho liberalismo estava morto, ou parecia definitivamente condenado: três opções competiam agora pela hegemonia intelectual-política. O comunismo marxista era uma delas, pois afinal, as previsões do próprio Marx pareciam estar concretizando-se, ao mesmo tempo que a URSS parecia imune à catástrofe. A segunda opção – e a que se mostrou mais viável e efetiva para o mundo ocidental – estava no capitalismo privado de sua crença na otimização do livre mercado, e reformado por uma espécie de casamento não oficial ou ligação permanente com a moderada social-democracia de movimentos

No entanto, a crise gerada pela depressão de 1929 nos países capitalistas, não foi acompanhada de uma crise que abalasse a economia soviética. Cumprindo as metas estabelecidas pelos planos quinquenais, a industrialização seguia a pleno vapor, o desemprego inexistia, e a URSS impressionava o mundo ocidental com sua expansão racional e modelo de planejamento. De acordo com Hobsbawm (1995, p. 101), “(...) *plano e planejamento tornaram-se palavras da moda na política. Os partidos social-democratas adotaram planos, como na Bélgica e Noruega (...) Até os nazistas plagiaram a idéia, quando Hitler introduziu um Plano Quadrienal em 1933 (...)*”.

O advento da Segunda Guerra Mundial proporcionou alguns paradoxos políticos no sistema de alianças internacional: para enfrentar o poderio bélico dos países do eixo (Itália, Japão e Alemanha), França e Inglaterra conquistaram o apoio de duas potências rivais, EUA e URSS. Dessa forma, durante a Segunda Guerra Mundial, o mundo assistiu à emergência de uma aliança temporária entre capitalismo e socialismo para enfrentar o regime nazista, estabelecendo-se, a partir da metade do século XX, novos marcos nas relações entre os blocos de países. A democracia, nos moldes ocidentais, só se salvou diante de um confronto paradoxal entre regimes políticos que se pretendiam diferentes e alternativos, um ao outro:

“(...) Uma das ironias deste estranho século é que o resultado mais duradouro da Revolução de Outubro, cujo objetivo era a derrubada global do capitalismo, foi salvar seu antagonista, tanto na guerra quanto na paz, fornecendo-lhe o incentivo - o medo - para reformar-se após a Segunda Guerra Mundial e, ao estabelecer a popularidade do planejamento econômico, oferecendo-lhe alguns procedimentos para sua reforma” (Hobsbawm (1995, p. 17).

Munidos de todos os elementos necessários para enfrentar a reorganização de suas economias e alimentados pelo paradoxo de uma relação que, em nível internacional, promovia o fortalecimento recíproco de ambos os regimes, a URSS e os EUA reestruturaram seus sistemas políticos em torno de um Estado centralizado e centralizador, a partir de valores, ideais e, sobretudo de convicções políticas expressas em concepções de mundo que pretendiam ser, cada uma a seu modo, a redenção da humanidade.³

trabalhistas não comunistas. Já, a terceira opção – o fascismo – estava descartado pelos demais países europeus (Hobsbawm, 1995).

³ De acordo com Hobsbawm (1995, p. 169), o sonho de “Stalin, de uma parceria americano-soviética no pós-guerra, não fortaleceu de fato a aliança global de capitalismo liberal e comunismo contra o fascismo. Em vez disso, demonstrou sua força e amplitude. É evidente que se tratava de uma aliança contra uma ameaça

Terminada a II Guerra Mundial, o cenário internacional havia mudado profundamente. O início da Guerra Fria foi marcado fortemente pelo estabelecimento de duas indústrias que impulsionaram as relações sociais de produção: a indústria anticomunista e a bélica, esta, resultante da primeira. Ao mesmo tempo, a explosão demográfica, cujo processo de consolidação ocorreu ao longo da primeira metade do século XX, exigiu dos Estados a planificação de economias fortemente centralizadas e a estruturação de mecanismos de suporte na oferta de bens e serviços públicos, provocando a expansão de toda sua organização burocrática baseada em modelo de poder centralizado.

O mundo socialista, controlado pela URSS e os países capitalistas, sob liderança dos EUA, condicionaram, mútua e reciprocamente, o ritmo de expansão, as formas, as técnicas das relações sociais de produção e, sobretudo a ocupação dos espaços geo-políticos no campo internacional, pois a “(...) *direita e a esquerda* (haviam desenvolvido) *sua própria versão de planejamento estatal racionalizado (com todos os seus atavios modernistas) como solução para os males a que o capitalismo estava tão claramente exposto, em particular na situação dos anos 30*” (Harvey, 1996, p. 123)⁴.

A Guerra Fria modificou o panorama internacional em pelo menos três aspectos. O primeiro diz respeito à eliminação de todas as rivalidades internacionais que moldavam a política mundial antes da Segunda Guerra. O segundo aspecto é relativo ao congelamento da situação internacional, estabilizando um estado de coisas provisório como no caso da Alemanha, dividida durante 46 anos em três setores: a ocidental, que se tornou a República Federal Alemã, em 1949; a do meio que se tornou a República Democrática Alemã, em 1954; a Oriental, além da linha de Oder-Naissa, que expulsou a maioria de seus alemães e se tornou parte da Polônia e da URSS. Essa situação alimentou o barril de pólvora étnico provocado pelo fim da URSS, após 1989, pois os dois setores ocidentais foram reunidos,

militar, e que nunca teria existido sem a série de agressões da Alemanha nazista, culminando com a invasão da URSS e a declaração de guerra aos EUA. Apesar disso, a própria natureza da guerra confirmou as intuições de 1936 sobre as implicações da Guerra Civil Espanhola: a identificação de mobilização militar e civil com mudanças sociais. No lado aliado – mais que no fascista – foi uma guerra de reformadores, em parte porque nem mesmo a mais confiante potência capitalista podia esperar vencer uma guerra longa sem abandonar os ‘negócios de sempre’, em parte porque a própria Segunda Guerra mundial dramatizou os fracassos dos anos entreguerras, dos quais a não-união contra os agressores era apenas um sintoma menor”.

⁴ Essa configuração da história intelectual e política confusa fez, ironicamente, Lenin louvar a tecnologia de produção taylorista e fordista, enquanto os sindicatos da Europa Ocidental a recusavam (Harvey, 1996).

deixando-se as partes da Prússia oriental soltas e isoladas, separadas do resto da Rússia pelo Estado da Lituânia, independente após 1989.

O terceiro aspecto, sem dúvida alguma, diz respeito ao armamento mundial, ocasionando conflitos e/ou guerras de *baixa intensidade* tendo em vista o temor de deflagração de uma guerra nuclear. De acordo com Hobsbawm, países altamente militarizados e com enorme influência industrial e militar, tinham interesse em vender seus produtos no exterior. O modismo global de instauração de regimes militares proporcionou um mercado alimentado não só pela generosidade das superpotências, mas – *depois da revolução nos preços do petróleo – pelas rendas locais multiplicadas além da imaginação de antigos sultões e xeques do Terceiro Mundo (...) O tráfico da morte se fazia não apenas com as grandes peças que somente governos podiam usar. Uma era de guerra de guerrilha e terrorismo também desenvolveu uma grande demanda de artefatos leves, portáteis e adequadamente destrutivos e mortais, e os submundos das cidades de fins do século XX podem oferecer um mercado civil para esses produtos (...)*” (Hobsbawm, 1995, p. 250).

Consolidava-se, assim, a divisão política do mundo em dois blocos de países alinhados, ao mesmo tempo em que se consagrava a intervenção do Estado na economia a partir da multiplicação de companhias estatais (transportes, bancos, comunicações, produção); da regulamentação de atividades econômicas; do crescente investimento na produção bélica envolvendo a astronáutica; da fixação de salários; enfim, do planejamento da vida econômica e social, como se discutirá adiante. Para assegurar a estabilidade armada em âmbito mundial, estruturaram-se os organismos internacionais responsáveis pela manutenção de níveis desejáveis de paz, cujo poder de decisão mundial cresceu gradativamente até se consolidar como um poder de estado, *“protegido contra Estados-nações e democracias”* (Hobsbawm, 1995, p. 419).

Em julho de 1944, representantes de 44 países se reuniram em Bretton Woods (New Hampshire, EUA) com o objetivo de planejar a estabilização da economia internacional e das moedas nacionais. Nesse encontro também foram criados o Fundo Monetário Internacional/FMI e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento/BIRD.

Entre abril/junho de 1945, criou-se, em São Francisco, a Organização das Nações Unidas/ONU, constituída de uma assembléia geral, da qual participam todos os representantes dos países fundadores e demais eleitos; de um Conselho de Segurança,

integrado por membros permanentes e não-permanentes que são eleitos a cada dois anos; de um Secretariado permanente; de um Conselho Econômico e Social eleito a cada três anos e de uma Corte de Justiça Internacional, sediada em Haia. Ao Conselho Econômico e Social ligam-se, dentre outros órgãos especializados, os seguintes: a Organização para a Agricultura e Alimentação/FAO; a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura/UNESCO; a Organização Internacional do Trabalho/OIT; a Organização Mundial da Saúde/OMS; a Organização para os Estados Americanos/OEA; a Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina/CEPAL e o Fundo Mundial de Assistência à Infância/UNICEF. Posteriormente, o Banco Mundial e o FMI foram incorporados à ONU. A Europa capitalista se unia em torno do Mercado Comum Europeu e da OTAN, e os países socialistas, em torno do Pacto de Varsóvia.

A partir de 1960, esses organismos desempenharam o papel de interventores na elaboração de políticas sociais, na definição das prioridades econômicas, no financiamento da infra-estrutura que deu suporte para o desenvolvimento industrial das economias dependentes ou, simplesmente na definição de diretrizes internacionais para as áreas sociais, como se discutirá no capítulo 3. Nesse sentido, em âmbito internacional, seu papel configurou-se como um poder de Estado, pois não havia mais possibilidade de que as antigas unidades básicas territoriais resolvessem seus problemas internamente. Organizações como sindicatos, parlamentos e sistemas públicos de rádio e televisão nacionais perderam espaço e influência para “*organizações não limitadas desse jeito, como empresas transnacionais, o mercado de moeda internacional e os meios de comunicação da era do satélite, saíram ganhando (...)*” (Hobsbawm, 1995, p. 413).

Após o término da Segunda Guerra Mundial o mundo assistia novamente a um período de pujança e estabilidade econômica proporcionado pela Guerra Fria, que promovia uma sensação de otimismo com o progresso técnico que se apresentava como inesgotável e inexorável para os países capitalistas. Durante esse período, a humanidade sentia que a expansão da capacidade produtiva do sistema e todo seu corolário era ilimitada. A população tinha ao seu alcance os progressos da ciência, o acesso a bens de consumo cada vez mais sofisticados e a um forte esquema de serviços sociais, dentre os quais a estruturação de sistemas públicos de saúde e educação, o que provocou um impacto na

diminuição dos índices de mortalidade infantil e no aumento das taxas de alfabetização (Hobsbawm, 1995)⁵.

No entanto, nas últimas décadas do século XX, as antigas unidades básicas da política - os *estados-nação* – viram-se esfaceladas num movimento dinâmico operado por forças externas determinadas pela economia transnacional, e por forças internas, *infranacionais*, que vêm privilegiando grupos econômicos, étnico-religiosos, ou secessionistas, instaurando uma crise no modelo de Estado constituído pelo advento das revoluções burguesas e pela consolidação do regime econômico capitalista, como se discutirá a seguir (Hobsbawm, 1995).

É importante, ainda, registrar que recentemente, os organismos internacionais vêm mudando seu discurso, criticando questões sociais graves que afetam os países periféricos. Promovem a idéia de que os níveis de desigualdade social e econômica que hoje atingem patamares insuportáveis são fruto, exclusivamente, de desmandos nas economias locais e da incapacidade dos governos em gerenciar os sistemas políticos nacionais. A ONU tem demonstrado, recentemente, preocupação com o ônus social de uma crise instaurada em função das diretrizes políticas e econômicas emanadas do Banco Mundial e do FMI, que, na opinião de seus dirigentes, sofreram uma *releitura* por parte de governos locais, tendo sido *mal interpretadas* por muitos dos países periféricos.

A prática discursiva oficial tem a função de legitimar decisões tomadas antes de operacionalizá-las, criando fatos políticos na *midia*. Ao que tudo indica, esses organismos vêm exercitando, mais uma vez, a função precípua que lhes foi conferida a partir de Bretton Woods: colocar as nações do mundo em patamares aceitáveis de governabilidade, legitimando os regimes democráticos a despeito do aprofundamento das desigualdades econômicas e sociais. Países que atualmente violam direitos humanos e não cumprem cláusulas sociais mínimas para que a sociedade funcione dentro de padrões de governabilidade e legitimidade aceitáveis, ou seja, aqueles que têm demonstrado descuidos exagerados em relação ao setor social como a educação, saúde, habitação, e atendimento à criança carente, conquistam algumas dificuldades nas negociações com os organismos

⁵ Nos Estados não comunistas a recuperação também significava deixar para trás o medo da revolução social e avanço comunista, pois tornava-se evidente que essa era de ouro pertencia essencialmente aos países capitalistas desenvolvidos, que, por todas essas décadas representaram cerca de três quartos da produção do mundo, e mais de 80% de suas exportações manufaturadas.

financiadores, que passaram a adotar um discurso revestido de teor humanista (Ianni, 1995; Hobsbawm, 1995; Huntington, 1998)⁶.

O termo *governance* vem sendo insistentemente utilizado desde a publicação do relatório do Banco Mundial intitulado *From Crisis to Sustainable Growth* (1989). Nesse relatório, o Banco salienta que a má gestão do setor público foi um dos motivos para o não-desenvolvimento dos países do continente africano nos anos 1980, em particular os da região subsaariana. Nesse sentido, o grave problema da pobreza da África é retratado como sendo uma questão apolítica e técnica, pois estaria diretamente relacionado a governos que não têm simplesmente competência para governar. Porém, os países africanos não gostaram da afirmação e os acionistas franceses do Banco também protestaram, pois criticaram o fato de sua política colonialista ser acusada de provocar corrupção generalizada (Jordão, 2000).

No entanto, críticos das diretrizes do Banco Mundial sublinham que esta nova *abordagem* tem como principal objetivo encobrir os desastres de uma política econômica e social perpetrada por seus tecnocratas na tentativa de promover ajustes estruturais em países periféricos, ao longo dos anos 1980. Em 1992, o Banco aprimoraria essas idéias ao lançar o estudo intitulado *Governance and Development*. De acordo com Jordão (2000), o termo, de difícil tradução para o português, via de regra, vem sendo traduzido às vezes como *governança*, outras vezes simplesmente como governo. No entanto, nele estão embutidas as noções de *accountability* (prestação de contas), eficiência administrativa e transparência e, “*por tabela, corrupção, que entrou na agenda porque é um assunto diretamente ligado a essas metas*” (Jordão, 2000, p. 09)⁷.

⁶ A imprensa tem divulgado as declarações dos dirigentes desses organismos, recentemente preocupados com o preço social do ajuste das economias dependentes e o aumento vertiginoso da pobreza em âmbito mundial (Rossi, 2000).

⁷ O autor acrescenta que o discurso do Banco Mundial e do FMI sobre corrupção se encaixa perfeitamente no discurso que defende a liberalização dos mercados, pois a fórmula é muito simples: quanto menos Estado e mais mercado, menos corrupção. Porém, antes dos anos 1990 não era tranquilo para os EUA – principal acionista do Banco – discursar sobre corrupção. Os tempos da Guerra Fria não permitiam que o governo

2.2 Críticas ao Estado-providência e à gestão de suas políticas

Críticas passaram a ser formuladas ao modelo de estado centralizado e totalizador, fosse este capitalista ou comunista, e à sua gestão. Contra o modelo soviético insurgiram-se os defensores da recuperação de valores democráticos – contra o modelo capitalista reuniram-se os defensores de uma retomada do modelo liberal⁸ de Estado. De acordo com Bobbio, se os limites nos quais a doutrina liberal acreditava poder conter o Estado deixaram de existir, torna-se difícil negar que:

“(...) isto ocorreu por força da arrasadora corrente da participação popular impulsionada pelo sufrágio universal. Já se disse muitas vezes que a política keynesiana foi uma tentativa de salvar o capitalismo sem sair da democracia, contra as duas opostas soluções de abater o capitalismo sacrificando a democracia (o leninismo) e de abater a democracia para salvar o capitalismo (o fascismo). Agora se diria que para os liberais da nova geração o problema é, ao contrário, o de salvar – se ainda for possível e em nome daquele tanto que ainda pode ser salvo – a democracia sem sair do capitalismo. Durante a crise dos anos 30 parecia que era o capitalismo a pôr em crise a democracia; agora, (...) parece ser a democracia a pôr em crise o capitalismo” (Bobbio, 2000, p. 139).

O mundo assistiu, após a queda do muro de Berlim em 1989, à emergência de reivindicações gestadas e alimentadas nos subterrâneos e às margens dos sistemas políticos fortemente centralizados. Não eram apenas diferenças ancestrais entre clãs que acertavam as contas com uma história eurocêntrica e ocidentalizada que tem dominado e imposto seus próprios valores a amplos setores populacionais de outras regiões do mundo. São reivindicações de raças e etnias cujos valores, agora também ocidentalizados historicamente, que vêm sendo pautados pelo interesse de ingressar no círculo dos consumos diversos: de bens de serviços a produtos sofisticados, de objetos a desejos imponderáveis de realização pessoal. Desejos mediatizados, porém, a partir do esfacelamento dos estados-

americano apontasse para o Chile ou para qualquer outro país que vivesse sob ditadura militar, e criticasse seus mecanismos de corrupção, pois isto contrariava seus interesses geopolíticos (Jordão, 2000).

⁸ A concepção de Estado neoliberal sintetiza parte das diretrizes que têm fundamentado as reformas na estrutura e nas dinâmicas de funcionamento e de gestão desse Estado. Essa concepção, no entanto, forma-se após a Segunda Guerra Mundial, particularmente baseada na obra de Friederich Hayek, *O caminho da servidão*, escrita em 1944, Constitui-se como uma teoria dos limites do poder do Estado, derivados da pressuposição de direitos ou interesses do indivíduo, precedentes à formação do poder político, entre os quais não pode estar ausente o direito de propriedade individual clássica (Bobbio, 1988).

nação, por conglomerados, organizações multinacionais e organismos multilaterais de financiamento⁹.

Em 1990, um seminário realizado em Washington reuniu representantes dos países desenvolvidos e economistas de organismos multilaterais, estabelecendo medidas econômicas denominadas neoliberais, cujos principais objetivos poderiam ser resumidos na seguinte pauta: estabilização das economias emergentes, particularmente dos países latino-americanos; privatização; controle da inflação; diminuição do tamanho do Estado, isto é, de suas funções e responsabilidades no que tange a gastos sociais e cobertura de serviços estatais; e, finalmente, liberalização do comércio¹⁰.

Terminada a Guerra Fria, ocorreu uma mudança no enfoque das relações internacionais: a prevalência do ocidente e de seu valores universais deu lugar ao reaparecimento de conflitos entre o cristianismo ocidental, o cristianismo ortodoxo e o islamismo, fenômeno este que provocou um retorno da antiga linha divisória entre protestantes e católicos de um lado (e que compartilharam as experiências do feudalismo, da renascença, da reforma, do iluminismo, da revolução francesa e da revolução industrial); de outro lado, renasceram os povos muçulmanos e ortodoxos, antigos impérios otomano e czarista, mais atrasados economicamente e mais isolados das experiências modernizantes da Europa ocidental. De acordo com Huntington (1998), a modernização econômica e as mudanças sociais que permearam o contato entre culturas diferentes, provocaram uma separação entre as pessoas e sua identidade local, causando um enfraquecimento no Estado como fonte primária dessa identidade na era pós-colonial. Nesse contexto, a religião e um apelo de retorno às raízes preencheram muitas lacunas:

⁹De acordo com Ianni (1995, p. 46), *“As organizações econômicas, políticas e culturais, compreendendo empresas, conglomerados, bancos, tradings, mídia impressa e eletrônica, think thanks, universidades e outras, tecem o mundo em vários níveis, em diferentes desenhos. Por sobre indivíduos, grupos, classes e movimentos sociais, partidos políticos, correntes de opinião pública, sociedades e estados nacionais, essas organizações ordenam e reordenam as economias e as sociedades, os povos e as culturas (...). Articulam-se com organizações nativas (...), ajustam-se e integram-se às exigências de setores sociais, partidos, governos. Mas organizam-se segundo razões próprias (...).”*

¹⁰Oito anos depois, em janeiro de 1998, o próprio economista-chefe do Banco Mundial, Joseph Stiglitz, ao participar de uma reunião realizada em Helsinque, analisaria as questões mais evidentes sobre o fracasso do modelo adotado pelo consenso de Washington, sublinhando as necessárias mudanças que a pauta então estipulada deveria sofrer: investimentos maciços em educação, saúde, emprego e meio ambiente. Dois anos mais tarde, em abril de 2000, o mesmo economista, agora ex-funcionário do Banco Mundial, aprofundaria as críticas ao modelo imposto sobretudo pelo FMI, com o aval dos países mais ricos, salientando os seus aspectos excludentes e irresponsáveis (Stiglitz, 1998; 2000).

“(...) No Japão, ouve-se falar em ‘re-asianização’. O secularismo multicultural de Nehru corre o risco de ser suplantado pelo fervor da ‘hinduização’ da Índia. O fracasso do nacionalismo e socialismo árabes alimenta o movimento aburguesante de ‘re-islamização’ no Oriente Médio. É significativo que, em todos esses lugares, justamente quando as massas começam a sintonizar a televisão e os vídeos americanos, as elites se tornem ‘nativizadas’, revertendo o padrão dos longos períodos colonial e pós-colonial” (Huntington, 1998, p. 82).

Nesse processo de mudanças, a redefinição do papel do Estado provocou a transferência de muitas de suas “(...) *prerrogativas econômicas, políticas, culturais e sociais (...)*” para os organismos multilaterais, originando novas formas de interferência e de gestão das políticas públicas: passaram a ser a *autoridade central*, capazes de exercer o poder coletivo das nações-estado capitalistas sobre as negociações financeiras internacionais, forçando redução de gastos públicos, cortes de salários reais, austeridade nas políticas fiscais e monetárias (Ianni, 1995).

Esgotadas as possibilidades históricas de manutenção do quadro político originado a partir da Segunda Guerra Mundial, o socialismo soviético desmoronou junto com o muro de Berlim, e seu principal antagonista, o bloco de países de economia capitalista ocidental, também se viu frente a um processo de mudanças que não expressava apenas a necessidade de rearticulação da economia capitalista e dos regimes democráticos que lhe davam sustentação mas que, sobretudo, tomara um rumo imponderável: a política, a cultura, os valores, os movimentos sociais e a emergência de movimentos étnico-religiosos passaram a configurar um caldo cultural que tem exigido respostas diferentes daquelas dadas até então pelos valores tradicionais das democracias ocidentais.

A criação de novas instituições políticas – União Européia, Comissão de Bruxelas, Corte de Justiça Européia e Banco Central Europeu – vem acrescentando fervura ao debate que defende a legitimidade e o espaço conquistados por um poder político transnacional. Condicionados por diferenças de mercados nacionais intraeuropeus, no entanto, ainda é uma incógnita a tese que sustenta ser possível a substituição de funções do velho estado nacional por novas formas de exercê-las, a despeito das desigualdades econômicas em países com formações histórico-sociais diferentes entre si.

Paradoxalmente, mas talvez não surpreendentemente, esse enfraquecimento do Estado-nação foi acompanhado de um recorte dos velhos estados-nações territoriais em supostos estados novos (menores), baseados sobretudo na exigência feita por grupos que

detêm algum monopólio étnico e/ou linguístico. Os movimentos autonomistas e separatistas, até os anos 1970, constituíam um fenômeno ocidental localizado na Grã-Bretanha, Espanha, Canadá, Bélgica, Suíça e Dinamarca e após seu início, transpostos para a Iugoslávia. A crise do comunismo disseminou esses movimentos para o oriente, onde se formariam após 1991, Estados novos e nominalmente nacionais. Em algumas áreas – como no caso do Afeganistão e partes da África – a alternativa para o velho Estado não se configurou como uma divisão em novos Estados, mas, sim como uma anarquia política (Hobsbawm, 1995).

De qualquer forma, os Estados divididos em unidades territoriais menores passaram a sofrer das mesmas deficiências dos velhos, com problemas agravados. Na realidade, desde 1918, todos os regimes políticos se preocupavam com a auto-determinação dos povos, cada vez mais definido em termos étnico-linguísticos. Porém, o novo movimento separatista contemporâneo passou a ser uma combinação de três elementos. O primeiro diz respeito à resistência dos velhos Estados-nação à sua própria demolição. O comportamento político da Noruega e da Grã-Bretanha – este último, durante a administração Thatcher – na insistência em reter sua autonomia regional para assuntos internos no âmbito da estandarização imposta pela Comunidade Européia nos anos 1980, são um exemplo claro disso. O segundo é relativo à concentração cada vez maior de riqueza nos países desenvolvidos, o que levou a um aprofundamento das desigualdades entre continentes, países e regiões. Governos de estados-nações anacrônicos, centralizados ou federais, eram responsáveis pela equalização de ônus e benefícios no âmbito de seus territórios, isto é, as regiões mais pobres e atrasadas eram subsidiadas pelas ricas e mais avançadas, por meio de algum sistema de distribuição central, ou recebiam preferências nos investimentos. Nesse sentido, os movimentos políticos autonomistas mais recentes estão centrados muito mais no egoísmo coletivo, do que na questão identitária conforme preconizavam as lutas pela autonomia e afirmação da identidade local encetadas no início do século XX.

Finalmente, o terceiro elemento diz respeito à necessidade de responder à dissolução das normas e valores sociais tradicionais. A palavra comunidade passou a ser utilizada de forma totalmente diferente de seu significado sociológico: assim, “*a comunidade de informações, a comunidade de relações públicas, a comunidade gay*”, passaram a ter um significado distinto do que lhe era conferido até os tempos atuais, estabelecendo o marco de

uma nova política de identidade que apela, algumas vezes, para uma etnicidade comum, e em outras situações, apresenta apenas o intuito de competir com outros grupos pelos cada vez mais escassos recursos do Estado, “*usando a ferramenta política da lealdade grupal*” (Hobsbawm, 1995, p. 417).

A busca da integração nacional de pobres, desempregados e marginalizados à sociedade mais ampla, encetada por governos, políticos e demais instituições da sociedade civil, encontra-se atualmente vulnerável diante da pulverização progressiva da experiência social e diante do fato de que as especificidades culturais – agora transformadas em direito à diferença – parecem fazer ruir a confiança na permanência da sociedade como entidade positiva, integradora e totalizadora. Os anos 1980 e 1990 consolidaram um processo de reivindicações de identidade cultural, criando um espaço próprio de politização de áreas específicas das relações sociais:

“Se é verdade que a ‘politização direta do espaço social’ significou a perda de um modelo total de sociedade, hoje podemos perceber que a politização da cultura pelas reivindicações de etnicidade envolvem nesse processo de fragmentação todas as dimensões da existência social, curto-circuitando ao mesmo tempo, as regras de socialidade cotidianas que organizam a solidariedade básica dos grupos de vizinhança e as regras universalistas que ordenam direitos e deveres na sociedade abrangente” (Montero, 1998, p. 231).

Na atual fase, a soberania das nações está submetida às forças que operam internamente promovendo demandas na sociedade civil, enquanto o Estado opera cada vez mais obedecendo às demandas externas. Nesse jogo contraditório, a reforma nas suas estruturas e aparato de funcionamento têm sido inevitáveis: a desregulamentação da economia, a privatização das empresas produtivas estatais, a abertura de mercados, a reforma dos sistemas de previdência social, saúde e educação dentre outros, são apenas alguns dos seus aspectos de mudança (Ianni, 1998).

No entanto, há um paradoxo em relação ao denominado Estado mínimo: de um lado, ele diminui suas funções em virtude dos limites impostos pela globalização e, de outro lado, atua de forma abrangente, pois tem respaldo internacional para implementar os processos por ela determinados, com pouca ou nenhuma margem para solucionar problemas internos à sua dinâmica. De acordo com Bobbio, é possível descrever o despertar recente de um novo liberalismo, considerando-se que a ofensiva dos liberais voltou-se tanto contra o socialismo, seu adversário na versão coletivista, quanto contra o

Estado de Bem Estar Social. Dessa forma, o que está em jogo não é apenas o compromisso histórico firmado entre o movimento operário e o capitalismo maduro, mas a própria democracia. Nas palavras do autor:

“(...) Esta complexa problemática também pode ser colocada nos seguintes termos: não se pode confundir a antítese Estado mínimo/Estado máximo, que é o mais freqüente objeto de debate, com a antítese Estado forte/Estado fraco. Trata-se de duas antíteses diversas, que não se superpõem (...). A acusação que o neoliberalismo faz ao estado de bem estar não é apenas a de Ter violado o princípio do Estado mínimo, mas também de Ter dado vida a um Estado que não consegue mais cumprir a própria função, que é a de governar (o Estado fraco). O ideal do neoliberalismo torna-se então o do Estado simultaneamente mínimo e forte (...)” (Bobbio, 2000, p. 141).

Esse jogo tenso e contraditório, que impôs limites às suas funções e, concomitantemente, ampliou seu poder de operacionalização para implementação de regras de amplitude internacional, colocou em cheque, particularmente, os valores que deram sustentação às democracias ocidentais burguesas. No presente momento, *“o atual processo de transnacionalização do capitalismo tem contribuído para evidenciar – mais uma vez – que a função precípua do capital – seja em formações sociais marcadas pela ética protestante, católica contra-reformista, confuciana ou xintoísta – é acumular capital”* (Almeida, 1998, p. 183), e fazer com que a estrutura de sua reprodução seja garantida por reformas na configuração do Estado.

Fenômeno indiscutivelmente polêmico, o atual processo de globalização promoveu o rompimento de fronteiras geográficas, a transferência de conhecimentos, de tecnologias e da informação de forma acelerada, instaurando um processo de desterritorialização. A dilatação e redefinição da noção de territorialidade – descolada da materialidade do entorno físico - provocaram um impacto profundo na esfera cultural e na esfera política inaugurada com o advento da modernidade (Ortiz, 1998)¹¹.

As relações sociais planetarizadas atingiram as noções de local, nacional e global em seu âmago, tornando problemática a relação de oposição até então estabelecida para se

¹¹ De acordo com Ortiz (1998, p. 274), *“No plano cultural, os símbolos e mitos nacionais, são concorrenciados por símbolos e mitos mundiais (...) a globalização permite ainda que as forças locais, que se encontravam antes submetidas à dinâmica do Estado-nação, ganhem expressão. (...) Também nos países mais industrializados a legitimidade das culturas nacionais é posta em causa – na Europa com o advento da União Européia, nos Estados Unidos, pelo multiculturalismo e pela ‘invasão’ do mercado por produtos asiáticos, no Japão, com o êxito comercial e a emergência de uma sociedade de consumo (solapando uma ética do trabalho, até então equivocadamente considerada como sendo especificamente japonesa)”*.

compreender a complexidade das identidades nacionais, seja no âmbito da cultura ou da política.

O termo globalização ganhou significado conceitual específico nos anos 1980, tendo sua origem sido vinculada ao processo de expansão marítima encetado a partir do século XVI por Gênova, Pisa e Veneza. No início dos anos 1990, outros estudiosos consideravam que a globalização teria por origem as viagens de Vasco da Gama ou de Cristóvão Colombo (Vigevani, 1998). É certo que o próprio Manifesto Comunista, escrito em 1847¹², descrevia as relações sociais de produção que internacionalizavam-se com uma rapidez nunca vista, sublinhando que

“Pela exploração do mercado mundial a burguesia imprime um caráter cosmopolita à produção e ao consumo em todos os países. Para desespero dos reacionários, ela retirou à indústria sua base nacional (...) em lugar do antigo isolamento de regiões e nações que se bastavam a si próprias, desenvolvem-se um intercâmbio universal, uma universal interdependência das nações. E isto se refere tanto à produção material como à produção intelectual. As criações intelectuais de uma nação tornam-se propriedade comum de todas. A estreiteza e o exclusivismo nacionais tornam-se cada vez mais impossíveis; das inúmeras literaturas nacionais e locais nasce uma literatura universal”.

Independentemente dos esforços teóricos para situá-lo num determinado período histórico, a transnacionalização da economia, da política e da cultura é um fenômeno cuja intensidade tem afetado toda a dinâmica de funcionamento das sociedades e cujo processo de consolidação teve início no século XIX. Na realidade, desestabiliza as bases sobre as quais estrutura-se o sistema estatal: a projeção do poder europeu em todas as outras regiões do mundo a partir do século XVI, estava vinculado a um modelo de estado nacional demarcado territorialmente, cujas relações entre a política, a economia e as demandas da sociedade civil, a despeito das injunções provocadas por questões externas aos territórios, eram configuradas internamente. Nesse modelo de Estado, a política manifestava-se a partir de intrincadas relações entre sindicatos, movimentos sociais, partidos políticos e governo, fazendo emergir a noção de universalismo.

Segundo Vigevani (1998, p. 290), *“o universalismo iluminista estava imbuído tanto de sentimentos de solidariedade nacional quanto internacional. No projeto constitucional de Saint-Just, apresentado à Convenção em abril de 1793, diz-se textualmente em seu*

¹² Utilizou-se a tradução feita para a Editora Alfa-Ômega, em 1976, p. 24.

capítulo IX: 'o povo francês vota a liberdade do mundo' (...). Isto é, a convicção da validade das próprias idéias, julgadas benéficas para todos, estabelece as premissas pelas quais devem ser levadas ao mundo". Os norte-americanos foram, no entanto, a nação que mais utilizaram a noção de igualdade presente na Revolução Francesa, "tanto no período da independência quanto no século XIX, traduzindo-se no conceito de missão redentora".

O Iluminismo também foi a principal influência teórica na construção do socialismo no que tange à sua relação com a noção de universalismo, pois o pressuposto do pensamento socialista mais refinado indica a capacidade da classe operária para tornar-se classe universal, na representação não apenas de seus próprios interesses, *"mas também os de toda a humanidade, inclusive os do burguês enquanto pessoa, desprovido de seu papel de classe dominante. Deriva disto que o socialismo, da mesma forma que o liberalismo, também poderia apresentar-se como um ponto de referência para a globalização de valores"* (Vigevani, 1998, p. 290)¹³.

Na história recente, a emergência de movimentos étnicos, religiosos e raciais têm colocado definitivamente em cheque *"os fundamentos universalizantes das culturas ocidentais"* (Montero, 1998, p. 232). A visão do *outro* foi alterada a partir da redefinição das diferenças: o princípio de alteridade ganhou nova dimensão em virtude do surgimento de *novos racismos* que, contrariamente às doutrinas biológicas e sociais construídas a partir do século XIX baseadas em argumentos de inferiorização biológica, hoje colocam a rejeição de outras culturas em nome da pureza e especificidade de cada cultura particular. Acrescente-se a isso a rapidez da difusão dos fatos internacionais gerada pelo avanço tecnológico na mídia, que permite às doutrinas religiosas que fundamentam a prática espiritual de povos orientais, por exemplo, conquistar relevância internacional (Huntington, 1998).

Esse fenômeno recente de desterritorialização da política transformou, ainda, o discurso político das democracias ocidentais em realidade virtual, com forte apelo ao espetáculo produzido por marketing e forte predomínio da imagem da multimídia, pois *"(...) as corporações transnacionais, as organizações multilaterais, os blocos regionais e*

¹³ Segundo o autor, *"(...) o universalismo é um conceito com origens precisas: não resulta de uma síntese de culturas, não recolhe contribuições dos mais diferentes pontos do planeta, mas surge a partir do pensamento liberal, com raízes tanto em Locke quanto em Smith, consolidando-se no século das luzes, com o Iluminismo, particularmente francês"* (Vigevani, 1998, p. 290).

os estados nacionais não só baseiam-se em tecnologias sistêmicas como conjugam-se em moldes sistêmicos, em suas geoconomias, em seus mapas do mundo” (Ianni, 1998, p. 26).

No entanto, situando-se o fenômeno num período histórico recente, pode-se afirmar que o sistema político e econômico implantado a partir de Bretton Woods (1944) iniciou o processo de consolidação da globalização da economia, da política e da cultura, alterando as categorias que fundamentavam as teorias políticas e sociais: cidadania, universalismo, soberania nacional, identidade e auto-determinação dos povos, etnias e religiões, sociedade civil, estado, partido político, sindicato, movimento social, autonomia regional, opinião pública, povo, classe social e hegemonia, são categorias desafiadas hoje na medida em que foram elaboradas com base na dinâmica das sociedades nacionais, condicionadas, portanto, por um período histórico cujas características ganharam novos contornos (Crossman, 1980; Hobsbawm, 1995; Ianni, 1998, 1995; Huntington, 1998).

A discussão sobre a necessidade de substituição do velho Estado-nação, no entanto, vem perdendo parte do vigor registrado nos debates acadêmicos e políticos de fins dos anos 1970, e começa a delinear, de um lado, um quadro de perplexidade diante das dificuldades para que as mudanças preconizadas pelo consenso de Washington se efetivem sem instabilidade política ou cizânias. De outro, o próprio discurso oficial de políticos e países desenvolvidos que capitanearam as defesas e as políticas em torno das diretrizes estipuladas pelo consenso – caso da Inglaterra, França, Alemanha e Espanha, por exemplo – vem insistindo na necessidade de redirecionar o caminho proposto como alternativa ao Estado-providência, denominado de Terceira Via (Giddens, 2000). Apesar de o termo ter conquistado simpatias e antipatias na mesma proporção e de ser considerado extremamente polêmico, Giddens (1999), teórico considerado um de seus idealizadores, salienta que prefere mantê-lo como uma concepção que resume o consenso em torno da idéia de que o mundo necessita encontrar uma alternativa tanto às velhas teorias de esquerda quanto às idéias da nova direita.

Nesse sentido, segundo o autor, a Terceira Via apresenta como princípios: a instauração de um movimento político modernizador de centro, em contraposição à velha política de classes da esquerda e à política de classes de direita; uma nova economia mista, em contraposição à velha economia mista da esquerda e o fundamentalismo de mercado dos neoliberais; um novo Estado democrático, como alternativa ao corporativismo da

esquerda onde o Estado paira sobre a sociedade civil, e como alternativa ao Estado mínimo dos neoliberais; a configuração de uma nação cosmopolita, contra o nacionalismo de esquerda e a nação conservadora da velha direita; enfim, um Estado de investimento social, em contraposição ao forte estado de bem estar social e às políticas de rede de segurança de bem estar social preconizadas pela nova direita (Giddens, 1999). É de se perguntar se o conceito, ainda apenas uma idéia, pois efetivamente em âmbito internacional vem prevalecendo o fundamentalismo de mercado, seria outra forma de justificar as *escolhas dolorosas* a serem efetuadas pelo Estado contemporâneo? (Castel, 1998)¹⁴.

Nesse debate recente, o mundo também vem assistindo pela mídia, o renascimento de movimentos políticos que têm se mobilizado para protestar contra as políticas e diretrizes econômicas do BIRD e do FMI, quando da reunião dessas organizações, em Washington, em abril de 2000. No ano anterior, a Organização Mundial do Comércio (OMC) já havia mobilizado protestos em torno de sua reunião de cúpula, em Seattle. Os protestos reuniram países ricos e pobres, bem como segmentos diferentes – agricultores, ambientalistas, sindicatos trabalhistas - em torno de um temor comum: que a OMC acelere a abertura dos mercados globais e cause um desastre sem proporções, afetando interesses diversos que vão de produtores de queijo na França, a sindicatos trabalhistas de países periféricos¹⁵.

Essa breve discussão sobre a configuração política e histórica do Estado contemporâneo constitui o ponto de partida para que se discutam as mudanças de paradigma na gestão de suas políticas, bem como suas possíveis relações com as redefinições postas pela dinâmica dos mercados.

¹⁴ Ver, adiante, a análise realizada por Castel (1998) sobre as opções políticas das democracias contemporâneas diante da crise das funções do Estado.

¹⁵ Antes que se aceite o que na Europa se convencionou chamar de *cansaço da liberalização*, Wolf (2000) alerta para o fato de que vale a pena refletir sobre um outro domínio no qual a liberalização econômica está avançando em ritmo acelerado: a onda de fusões e aquisições transfronteiras que em grande parte estão fora dos domínios da OMC, tais como o Deutsche Bank e o Bankers Trust; a Daimler e a Chrysler; a Daimler-Chrysler e a Mitsubishi; a Renault e Nissan e tantas outras que vêm ocorrendo, ignorando os possíveis papéis de negociadores desempenhados por organismos multilaterais ou por países onde as empresas estão sediadas.

2.3 Controvérsias em torno da construção das políticas sociais

O Estado de Bem Estar Social, cujo processo de constituição histórica e política se discutiu anteriormente, tem sido objeto de controvérsias teóricas. É importante que se registrem algumas delas com vistas a iluminar as mudanças propostas para a gestão das políticas públicas. A intenção, neste caso, é apenas a de localizar as diretrizes que vêm reorientando as políticas educacionais no bojo desse debate.

As políticas sociais são formas de intervenção do Estado em áreas específicas da sociedade civil que atingem, indistintamente, todas as classes sociais¹⁶. Há, no entanto, diferentes perspectivas de abordagem sobre o tema. Senão vejamos.

Na visão de Bernardo (1991), o Estado só pode ser entendido como aparelho de poder das classes dominantes, incluindo-se nesse aparelho, as empresas. No seu âmbito interno, cada empresa é administrada por gestores que estabelecem e definem normas, superintendem as decisões tomadas, enfim, legislam, constituindo um quarto poder concentrado e absoluto.¹⁷ A este aparelho, o autor dá a denominação de Estado Amplo, constituído pelos “*mecanismos da produção da mais valia*” e cujos parâmetros de organização estão definidos pelos limites da mais valia absoluta e da mais valia relativa: “*(...) a sua história é a dos ciclos sucessivos da mais valia relativa; e a diferença entre os sistemas de organização do Estado Amplo nas várias épocas e regiões é a diferença entre os tipos de extorsão da mais valia*” (Bernardo, 1991, p. 162).

Apenas sob o estrito ponto de vista das relações entre capitalistas, o Estado pôde se reduzir ao sistema de poderes classicamente definido, denominado de Estado Restrito. Nesse sentido, seus parâmetros de organização podem ser definidos, de um lado, pelos casos-limite da acumulação de capital de forma absolutamente centralizada, promovendo, neste caso, o fenômeno da ditadura interna aos capitalistas. De outro lado, podem ser definidos de forma dispersa, isto é, quando existe uma pluralidade de pólos de acumulação, ocasionando a democracia interna aos capitalistas. A organização do Estado Restrito depende, nessa perspectiva, do processo de constituição das classes capitalistas (Bernardo,

¹⁶ Marx já apontava que as Factory Laws foram estruturadas para conservar viva e produtiva a força de trabalho, visando a manutenção e reprodução do capitalismo. Nessa visão, as políticas sociais têm servido apenas para consolidar a acumulação ampliada do capital (Marx, 1974; 1977).

¹⁷ O autor esclarece que esse poder não está restrito apenas à capacidade de demitir ou reduzir salários, pois ao escolher uma tecnologia em detrimento de outra, os patrões tem conhecimento das consequências dessa decisão (Bernardo, 1991).

1991). Dessa forma, o Estado considerado do ponto de vista de seu funcionamento global, é um resultado dessa articulação entre o Estado Amplo e o Estado Restrito: ao realizar sua função essencial – a de dominação de classe – cabe a esse Estado, ao mesmo tempo, administrar os interesses contraditórios dos diferentes segmentos que compõem as classes dominantes e entre estes e as classes dominadas¹⁸.

Na visão de O'Donnell, o Estado é fundamentalmente uma relação de dominação no âmbito das relações sociais mais amplas de dominação, devendo ser entendido, portanto, *“na e desde a sociedade civil, parte fundante dela, embora suas objetivações institucionais façam parecer que estão colocadas acima dela”* (O'Donnell, 1986, p. 25). O Estado capitalista, assim, resguarda e organiza uma dominação de classe, pois está baseado em um sociedade cuja estrutura social é a de reprodução das relações capitalistas de produção. O autor enfatiza que o Estado é apenas um aspecto das relações sociais capitalistas, sendo, ao mesmo tempo, um conjunto de aparelhos ou instituições que não podem ser confundidas com todo o Estado, pois elas representam e administram os interesses configurados pelas circunstâncias do processo global de produção e circulação do poder, mas não se restringem a isso:

“(...) A consequência de não captar a realidade profunda de ambos os fenômenos é não percebê-los como, respectivamente, exploração e dominação. Em outras palavras, a limitação da consciência ordinária à aparência concreta - fetichizada - do capital e do Estado é o principal manto com que a dominação de classe (e, dentro dela, o Estado) recobre-se ideologicamente” (O'Donnell, 1990, p. 26).

Na realidade, o interesse geral ao qual o Estado se refere, é um interesse de classe, porém, seu discurso apenas se legitima quando ele postula servir o interesse geral

¹⁸ O autor esclarece que essa tendência é apenas um objetivo histórico, pois os processos concretos de constituição do Estado apresentam uma multiplicidade de combinações e devem ser vistos de acordo com a evolução histórica de cada sociedade: *“(...) encontram-se casos, sobretudo talvez no século passado, em que as relações decorrentes do Estado Restrito se caracterizavam por uma elevada democraticidade ao mesmo tempo que o Estado Amplo era ferozmente repressivo, o que corresponde a um modelo de acumulação dispersa do capital baseada numa exploração em que era muito importante o componente de mais valia absoluta. Encontram-se também casos, nomeadamente na primeira fase de desestalinização em alguns países do leste europeu, em que o Estado Restrito apresentou um forte caráter ditatorial, aparecendo o Estado Amplo como mais permissivo, de acordo com um modelo que conjugava a acumulação bastante centralizada do capital com processos de exploração em que começavam a ascender os mecanismos da mais valia relativa (...) nunca devemos esquecer que na diversidade dos casos concretos, a forma da democracia assumida por um Estado Restrito que se articule com um Estado Amplo fortemente repressivo difere da existente na articulação com um Estado Amplo mais reformista; tal como o caráter repressivo de um Estado Amplo se distinguirá em muitos aspectos conforme se conjugar com um Estado Restrito autoritário ou democrático (...)”* (Bernardo, 1991, p. 163).

indiferenciado, que não é o de uma classe na sociedade, mas da nação. Nesse sentido, a nação é o arco que engloba todas as identidades que formam o *nós* frente a *eles* e que só pode ser definida em função de uma territorialidade.

O'Donnell (1990) acrescenta, ainda, que o papel de custódia do Estado em relação às classes dominadas pode levar ao reconhecimento de outra entidade: o povo, que constitui uma subcomunidade dentro da nação e que, em certas circunstâncias, pode ser o canal de explosivas reivindicações de justiça contra o pacto de dominação organizado e garantido pelo Estado. Em outras circunstâncias, o mesmo povo pode servir de instrumento para um processo de reacomodação das relações entre as classes dominantes, característica esta mais comum aos países latino-americanos.

Para Offe (1984), as políticas sociais estruturadas a partir da segunda metade do século XX promoveram a qualificação dos trabalhadores, controlando, mantendo e regulando o excedente, isto é, a parcela de mão de obra que permaneceria disponível para as demandas de mercado. Segundo o autor, a autoridade do Estado encontra legitimidade na sua autoridade econômica, pois as demandas do mercado encontram ressonância no seio do próprio Estado que se constitui, dessa forma, como um conjunto heterogêneo de instituições políticas, sociais e administrativas, cujo objetivo passa a ser unicamente gerir as estruturas de socialização da economia capitalista.

Nesse sentido, sua autonomia é relativa. Mesmo que não defenda os interesses específicos de uma única classe, o Estado formula, garante e implementa medidas e ações relativas aos interesses coletivos de uma sociedade que tem como base relações de classe dominadas pelo capital. É nesse sentido que o autor sublinha o caráter de reprodução das políticas sociais, particularmente ao analisar as políticas de educação e formação profissional, pois estas aumentariam as chances de ampliar a acumulação de capital. Dessa forma, mesmo desempenhando o papel de mediador, a posição do Estado não seria a de neutralidade.

Para Althusser, o Estado é o responsável pela preservação do sistema capitalista, regulando-o e implementando políticas sociais apenas para legitimar a perpetuação das desigualdades econômicas, permanecendo longe, portanto, das intenções de redistribuição de riqueza e de compensação das injustiças sociais. De acordo com o autor, a reprodução das relações de produção é garantida pelo papel do aparelho repressivo de Estado que

assegura, pela força (física ou não), as condições políticas dessa reprodução, que, na realidade são relações de exploração. Nesse sentido, o aparelho de Estado contribui para se reproduzir (ele próprio), mas assegura também, pela repressão, *“da mais brutal força física às simples ordens e interditos administrativos, à censura aberta, tácita, etc., as condições políticas do exercício dos aparelhos ideológicos do Estado”* (Althusser, s/d, p. 56).

A estruturação do Estado de Bem Estar Social nos países capitalistas desenvolvidos envolveu complexo processo de imbricamento entre uma economia em expansão e políticas de seguridade social: saúde, educação e habitação foram os setores protegidos das injunções provocadas por possíveis instabilidades econômicas. Como modelo de Estado consolidado nos países de capitalismo central a partir da Segunda Guerra Mundial¹⁹, o *Welfare State* implementou políticas diversas ligadas à esfera da reprodução social: a previdência social, a educação, a saúde, a habitação, o cuidado à criança e o desenvolvimento do sistema de transportes significavam a introdução de garantia de direitos sociais básicos, na forma de política redistributiva social para atenuar os efeitos da desigualdade da inserção de cidadãos no mercado de trabalho (Farah, 1995).

Para King (1988), o desenvolvimento do Estado de Bem Estar e os direitos sociais de cidadania a ele associados eram distintos das democracias industriais que se desenvolveram até os anos 1940, quando estas conferiam status civis (direitos legais) e políticos (direitos de participação democrática), quase sem implicações para a economia. Daí em diante, os direitos sociais estavam indissolivelmente associados a padrões mínimos de saúde, renda, educação, direito ao trabalho e direitos trabalhistas. A mudança nas estruturas sociais e seu entrelaçamento na estrutura econômica mudou radicalmente a natureza da democracia burguesa. O autor acrescenta que, via de regra, a literatura acadêmica aponta quatro grupos de fatores principais para sua estruturação. O primeiro diz respeito às consequências da industrialização; o segundo, relativo à difusão de valores liberais favoráveis à estruturação de serviços sociais que complementaram a industrialização, em alguns casos; o terceiro, situa o crescimento do estado de bem estar

¹⁹ Como se discutiu anteriormente, este período foi marcado por uma forte intervenção do Estado na economia e por sua presença decisiva na provisão de serviços públicos. A concepção então hegemônica a respeito do Estado atribuía a este um papel crucial na correção de falhas do mercado, na superação das crises econômicas e na própria sustentação do nível de atividade econômica. Com relação aos países do Terceiro Mundo, mais especificamente, o Estado era visto, nos anos 1950 e 1960, como o agente principal do desenvolvimento econômico.

social no sucesso de mobilização da força da classe trabalhadora para articular demandas por bem estar; e finalmente, as inovações introduzidas por funcionários públicos.

Na visão de King (1988, p. 59), as transformações sócio-econômicas criaram a riqueza material e o contexto para tal provisão estatal de bem estar: “(...) *A secularização da sociedade e a penetração de princípios liberais impôs questões relativas aos direitos civis e políticos à agenda. Além disso, as condições associadas ao início do desenvolvimento industrial tornaram-se a base para as queixas entre trabalhadoras, queixas que elites políticas rivais podiam explorar da forma que lhes fosse mais vantajosa*”, e que não poderiam ser ignoradas em nome da estabilidade política. Assim, a mobilização política de trabalhadores em sindicatos no início do século XX foi fundamental, mas suas reivindicações, na visão do autor, não foram atendidas por governos social-democratas cuja influência era marginal, mas sim, por governos liberais. Após 1930, porém, a influência da social democracia nas negociações em torno da construção de um Estado de Bem Estar, se tornou inexorável.

Sua construção só foi possível, portanto, a partir da constituição de canais legítimos que institucionalizaram as reivindicações e lutas dos trabalhadores, incorporando, na pauta de suas políticas, boa parte dessas reivindicações. Independentemente do teor predominante nessas lutas, promovidas por partidos de esquerda e sindicatos, ou autônomas, incentivadas por grupos políticos que reivindicam a autogestão – os países da Europa central ao longo da segunda metade do século XX, assistiram a incorporação de muitas das bandeiras de luta defendidas por esses movimentos, em suas políticas sociais.

Na visão de Bobbio, o desenvolvimento descomunal do Estado assistencial está diretamente ligado ao desenvolvimento da democracia. Segundo o autor, pode parecer banal dizer que a sobrecarga de demandas da qual derivaria um dos fatores de ingovernabilidade das sociedades mais avançadas é uma característica essencial dos regimes democráticos, pois é nesse cenário que as pessoas podem se reunir, reivindicar, se associar, se organizar, para – se não elas próprias deliberarem sobre o que seria melhor para elas – ao menos eleger representantes que o façam. Nesse sentido, o denominado Estado de serviços, burocratizado, foi, historicamente, uma resposta às demandas populares. Porém, atualmente,

“(...) se sustenta que o fruto era venenoso, mas deve-se reconhecer que a árvore não podia dar frutos diferentes (...). Quando os

titulares dos direitos políticos eram apenas os proprietários, era natural que a maior solicitação dirigida ao poder político fosse a de proteger a liberdade da propriedade e dos contratos. A partir do momento em que os direitos políticos foram estendidos aos que nada têm e aos analfabetos, tornou-se igualmente natural que aos governantes, que acima de tudo se proclamavam e num certo sentido eram representantes do povo, passassem a ser solicitados empregos, medidas previdenciárias para os impossibilitados de trabalhar, escolas gratuitas, tratamentos médicos e casas populares (...)" (Bobbio, 2000, p. 138).

Na visão de Castel (1998), o Estado de crescimento é um modo de gestão política que associou a sociedade privada e a propriedade social, o desenvolvimento econômico e a conquista dos direitos sociais, o mercado e o Estado. Segundo o autor, dois parâmetros vêm definindo o conceito de Estado de crescimento no âmbito do que o autor denomina de "*sociedade salarial*": a questão econômica e a questão social. Essa concepção de Estado que subentende a proteção social é apenas complementar ao papel desempenhado por ele como ator econômico, emergente durante a Primeira Guerra Mundial e consolidado após a Segunda, como se discutiu no item anterior.

O Estado liberal não se privou de desenvolver políticas que contrariassem abertamente o jogo espontâneo da economia, como bem demonstrou o desempenho dos Estados europeus envolvidos na Primeira Guerra Mundial, quando tomaram para si a mobilização do essencial da produção a serviço da defesa nacional²⁰. Porém, já no período entre as duas guerras, as primeiras concepções de planejamento e das nacionalizações apareciam na esfera do socialismo reformista e nos meios que defendiam a instauração de um Estado autoritário. Nesse sentido, as leis da economia não estavam pré-determinadas, pois acabaram condicionadas pelo papel que ele passou a exercer para garantir salários, para escolher os investimentos industriais e até mesmo para produzir consumidores, isto é, *assalariados solváveis* (Castel, 1998, p. 489).

O paradoxo maior inerente à constituição do Estado-providência talvez se encontre no seu efeito homogeneizador. Na medida em que se construiu amplo aparelho jurídico e

²⁰ É bom recordar a discussão realizada anteriormente sobre essa questão. Os problemas sociais e econômicos gerados pelo advento do capitalismo eram administrados de forma diferente, porém, a ameaça de uma revolução continental, era uma possibilidade remota, ainda que os movimentos de trabalhadores baseados em idéias socialistas defendessem essa bandeira acreditando que ela seria inevitável frente às desigualdades sociais que se agravavam na consolidação do capitalismo monopolista. A maioria dos sindicatos, no entanto, obedecia às orientações da vigorosa corrente social democrata que prosseguia negociando com o patronato e o Estado as conquistas trabalhistas, em tom moderado.

burocrático, fortemente criticado quando o modelo entrou em crise, para atender indistintamente os detentores de direito, estes passaram a ser membros de um coletivo abstrato do qual o indivíduo é apenas um elemento intercambiável. Este mecanismo de funcionamento, se por um lado efetivou garantias sociais tendo como cerne uma sociedade de indivíduos, promoveu efeitos individualizantes duvidosos na medida em que estes passaram a se ver como categorias enquadradas jurídica e administrativamente. Se o intenso processo de industrialização e urbanização ocorrido nos países capitalistas (e não apenas, mas sobretudo) europeus ao longo da primeira metade do século XX, provocara a perda dos laços de solidariedade, comprometendo a noção de comunidade, aparentemente a consolidação do Estado de Bem Estar Social apenas agravou o fenômeno, pois ao estabelecer “(...) *regulações gerais*” e fundar “*direitos objetivos*”, o Estado social aprofundou, ainda, “*a distância em relação aos grupos de pertencimento que, em último caso, não têm mais razão de ser para garantir as proteções (...)*” (Castel, 1998, p. 508).

A reorientação política na gestão do Estado-providência após os anos 1980, particularmente, quando teve início um processo de retração de suas políticas sociais, provocou a instauração de uma crise nos vínculos sociais que passaram a se decompor, pois o indivíduo passou a estar “(...) *em contato imediato com a lógica da sociedade salarial entregue a si mesma que dissolveu, juntamente com as solidariedades concretas, os grandes atores coletivos cujo antagonismo cimentava a unidade da sociedade (...)*” (Castel, 1998, p. 509).

Nesse contexto, os corporativismos poderiam se sobrepor aos interesses gerais, pois trata-se da defesa de segmentos sociais que ainda podem negociar empregos e salários, em detrimento de segmentos cujo processo de exclusão é absoluto. Na visão de Castel, é nesse contexto mais recente que os debates acadêmicos acerca das escolhas dolorosas deixam o espaço restrito das universidades, para se consolidarem como discurso e ação política pragmática. Aos políticos que administram o Estado, sobretudo dos anos 1980 em diante, restam os dilemas: suas políticas sociais resultam de uma arbitragem difícil entre exigências da política interna (como manter a coesão social?) e exigências da política externa (como ser competitivo e poderoso?) (Castel, 1998).²¹

²¹ Acrescente-se que as “*diferentes formas de socialismo tinham feito da vitória sobre a heteronomia do trabalho a condição da fundação de uma sociedade de homens livres. O Estado social de tipo social-democrata havia conservado uma versão edulcorada dessa utopia: não era mais necessário subverter a*

No processo de redefinição do papel e do poder de Estado, as mudanças contemporâneas podem também ser vistas como um vetor que marcou a passagem de políticas públicas de integração para políticas públicas de inserção. As políticas de integração buscavam grandes equilíbrios sociais e uma homogeneização a partir de diretrizes pautadas pelos países centrais, desenvolvidas, porém, respeitando-se as necessidades e diferenças nacionais. De um lado, constituía a tentativa de promover o acesso de todos a todos os serviços públicos e à instrução, possibilitando *“uma redução das desigualdades sociais e uma melhor divisão das oportunidades, o desenvolvimento das proteções e a consolidação da condição salarial”* (Castel, 1998, p. 538).

De outro lado, as políticas de inserção, contrariamente, passaram a praticar a discriminação positiva, isto é, passaram a definir com precisão as áreas de intervenção do Estado, voltando-se para as populações que sofrem de

“(...) déficits de integração, como os habitantes dos bairros deserdados, os alunos que fracassaram na escola, as famílias mal socializadas, os jovens mal empregados ou não-empregáveis, os que estão desempregados há muito tempo. As políticas de inserção podem ser compreendidas como um conjunto de empreendimentos de reequilíbrio para recuperar a distância em relação a uma completa integração (um quadro de vida decente, uma escolaridade normal, um emprego estável)” (Castel, 1998, p. 538)²².

Nesse sentido, as políticas de inserção podem ser vistas como um conjunto de medidas que visam reequilibrar as distâncias efetivas em relação a uma completa integração desses segmentos, avaliando-se a possibilidade de que eles jamais serão integráveis. O autor esclarece que é com base nesse conceito que o Estado-providência já vinha administrando as carências sociais e econômicas desde os anos 1970, quando deixou de

sociedade pela revolução para promover a dignidade do trabalho, que continuava a ocupar um lugar central como base do reconhecimento social e como alicerce a que se prendiam as proteções contra a insegurança e o infortúnio. Ainda que a penosidade e a dependência do trabalho assalariado não estivessem completamente abolidas, o trabalhador recebia uma compensação para elas, tornando-se um cidadão em um sistema de direitos sociais, um beneficiário das subvenções distribuídas pela burocracia de Estado e, também, um consumidor reconhecido das mercadorias produzidas pelo mercado. Esse modo de domesticação do capitalismo tinha, assim, reestruturado as formas modernas da solidariedade e da troca em torno do trabalho, sob a garantia do Estado. Como fica essa montagem, se o trabalho perde sua centralidade?” (Habermas, apud Castel, 1998, p. 513).

²² O autor sublinha que há um paradoxo, pois *“num período caracterizado pelo fortalecimento do liberalismo e pela celebração da empresa, as intervenções do Estado, particularmente no domínio do emprego, são numerosas, variadas e insistentes como nunca foram. Porém, bem mais do que a um aumento do papel do Estado, é à transformação das modalidades de suas transformações que se deve ser sensível (...): marca a passagem de políticas desenvolvidas em nome da integração para políticas conduzidas em nome da inserção (...)”* (Castel, 1998, p. 537).

tentar reduzir ao máximo as desigualdades provocadas pela economia de mercado e passou a administrar o recuo das políticas integradoras globais, multiplicando os tratamentos específicos para segmentos populacionais com problemas graves de integração social e econômica.

As medidas que emergiram nesse período, no entanto, passaram de provisórias a definitivas nos anos 1980. Nesse contexto, surgiram as propostas de medidas políticas (instauração do programa de renda mínima na França, por exemplo) que visavam dar respostas aos problemas decorrentes da situação de segmentos da população que não encontravam um lugar social específico como base de identidade: assim, os inadaptados sociais considerados como tais os doentes mentais, inválidos, acidentados por serviço, a mão-de-obra sem qualificação, etc., deram lugar a segmentos mais vastos e atingiram aqueles que passaram a sofrer da precariedade do trabalho. De início, as medidas que possuíam um caráter pontual e provisório, gradativamente se consolidaram, marcando a instalação desses segmentos “*no provisório como modo de existência*” (Castel, 1998, p. 543).²³

Uma das questões centrais que emergiu nesse contexto de retração do Estado social, foi a perda da centralidade do trabalho como elemento estruturante de relações sociais definidas pelo espaço ocupado efetivamente pelos indivíduos. Cada vez mais, os indivíduos passaram a ser classificados, para efeitos burocráticos e administrativos, como inúteis para o mundo produtivo e supranuméricos, isto é, não poderiam se encaixar mais nos segmentos que vivem dentro das denominadas margens normais de produção e consumo. Nesse sentido, a situação de vulnerabilidade em que se encontram esses vastos segmentos sociais (re) instaura o individualismo negativo do período pré-capitalista, pois o que está em jogo,

²³ O autor salienta, particularmente, a questão dos jovens dos subúrbios, cuja violência tem chamado a atenção da mídia: não se encontram exatamente nos limites da miséria social e nem todos estão desempregados. Não são representantes de classes laboriosas, ainda que às vezes trabalhem; nem emanam das classes perigosas, ainda que cometam, havendo oportunidade, atos delituosos, nem verdadeiramente pobres, pois não são resignados nem assistidos e se viram no cotidiano; nem expressão de uma cultura específica de guet, porque partilham de valores culturais e consumistas de sua classe de idade; nem completamente estranhos à ordem escolar, porque são escolarizados, ainda que mal etc., eles não são nada disso e ao mesmo tempo são isso tudo. Interrogam todas as instâncias de socialização, mas nenhuma pode lhes responder. Suscitam uma questão transversal, sobre a qual se pode dizer que é a questão de sua integração e que se declina segundo múltiplas facetas: em relação ao trabalho, ao quadro de vida, à polícia, à justiça, aos serviços públicos, à educação...Problema de lugar, de Ter um lugar na sociedade, isto é, ao mesmo tempo e correlativamente, uma base sólida e uma utilidade sociais (Castel, 1998, p. 545).

atualmente, são as “*dificuldades e os riscos de existir como indivíduo*” (Castel, 1998, p. 596).

O autor destaca as características históricas que têm configurado a noção de individualismo desde o antigo regime até as sociedades contemporâneas, sublinhando que a concepção de individualismo moderno, que apresentava o indivíduo como um ser moral, independente e autônomo, portanto, essencialmente, não-social, sofreu mutações ao longo da história. A sociedade medieval, que não lhe dava garantias nem proteção, configurou a estruturação do individualismo negativo, definido em função de um período de transição histórica marcado muito mais por faltas sociais e não por possíveis inclusões: falta de consideração, de seguridade, de bens garantidos e de vínculos estáveis. A metamorfose que se realizou no conceito em fins do século XVIII, configurou um amálgama, promovendo o individualismo com característica positiva, pois a sociedade do contrato social fez com que os indivíduos carentes passassem a agir como indivíduos autônomos. Assim,

“(...) Essas prerrogativas do individualismo vão (...) se aplicar a indivíduos que, da liberdade, conhecem sobretudo a falta de vínculos e, da autonomia, a ausência de suportes. Na estrutura do contrato, não existe realmente nenhuma referência a um coletivo, exceto àquele que os contratantes formam entre si. Também não existe nenhuma referência a proteções, salvo às garantias jurídicas que asseguram a liberdade e a legalidade dos contratos” (Castel, 1998, p. 599).

Essas mudanças não promoveram, no entanto, proteções novas, pelo contrário, destruíram o que restava de pertencimento coletivo, acentuando, dessa forma, o caráter anômico da individualidade negativa. O pauperismo que se abateu sobre as sociedades industriais do início do capitalismo é um exemplo da dessocialização completa que reduziu parcelas da população trabalhadora a uma massa agregada de indivíduos sem qualidades. No entanto, a sociedade contratual, que no início atingiu uma parcela da população limitada à área urbana e industrial, pois a cultura rural e a persistência de formas pré-capitalistas de trabalho constituíam ainda um amortecimento em relação à frieza do contrato, configurou, para os trabalhadores assalariados, a aquisição de um *status*:

“(...) um valor acrescentado em relação à estrutura propriamente contratual da relação salarial. Esses acréscimos em relação a um ‘puro’ contrato de trabalho atuaram como redutores dos fatores de individualismo negativo” (Castel, 1998, p. 600).

Nesse sentido, a identidade dos trabalhadores passou a depender, cada vez mais, de direitos sociais que lhe eram reconhecidos, pois um “*status (coletivo) encontra-se alojado*

num contrato de trabalho (autônomo e individual) pela submissão desse contrato a uma ordem pública (heterônoma e coletiva)” (Supiot apud Castel, 1998, p. 600). Tratava-se de um processo de desindividualização, pois inscrevia os trabalhadores em regimes gerais, convenções coletivas, regulações públicas de direito do trabalho e de proteção social. Nesse sentido, “(...) *se cada um podia, sem dúvida, existir como indivíduo enquanto pessoa privada, o status profissional era público e coletivo, e esta ancoragem permitia uma estabilização dos modos de vida*” (Castel, 1998, p. 601).

A universalização dos direitos sociais configurou o fenômeno da *desfiliação* pela ordem jurídica: os indivíduos podiam não mais pertencer a um grupo ou comunidade específicos, pois sua identidade coletiva estava resguardada por um sistema universal de regulações. Essa articulação complexa coletiva, das proteções e dos regimes de individualização, é que vem sendo questionada no bojo da discussão sobre a retração do papel exercido pelo Estado social. Segundo o autor, a preconizada flexibilidade do trabalho e da vida vem acarretando um processo de individualização totalmente distinto daquele vivenciado até então, pois agora, “(...) *não basta mais saber trabalhar, é preciso saber, tanto quanto, vender e se vender (...) pois uma espécie de desinstitucionalização, entendida como uma (des) ligação em relação aos quadros objetivos que estruturam a existência dos sujeitos, atravessa o conjunto da vida social*” (Castel, 1998, p. 601).

Nesse sentido, o individualismo que se desenvolve hoje é uma metamorfose (e não reprodução) do individualismo negativo, pois constitui o produto do enfraquecimento ou da perda das regulações coletivas, e não de sua extrema rigidez, como preconizam as teorias defensoras da flexibilidade em contraposição à rigidez de um modo de vida e de produção anteriores. O novo discurso do Estado e de suas diretrizes para as políticas sociais contemporâneas pode ser abertamente interpretado como um produto híbrido originado do período em que os indivíduos não tinham proteções sociais e que pode ser resumido na seguinte premissa:

“Faça um projeto, envolva-se na busca de um emprego, de uma moradia, em suas combinações para criar uma associação ou lançar um grupo de rap e nós o ajudaremos (...). Mas não será necessário se perguntar, como no caso das primeiras formas de contrato de trabalho no início da industrialização, se a imposição dessa matriz contratual não equivale a exigir dos indivíduos mais desestabilizados que se conduzam como sujeitos autônomos?” (Castel, 198, p. 605)

É importante salientar que no contexto atual de desregulamentação do Estado democrático, renova-se, portanto, a concepção liberal segundo a qual os atores privam de uma liberdade negativa em função da retração das responsabilidades sociais desse Estado. Nessa perspectiva, a liberdade individual, de qualquer forma, permanece garantida

“(...) mais que pelos mecanismos constitucionais do Estado de direito, também pelo fato de que ao Estado são reconhecidas tarefas limitadas à manutenção da ordem pública interna e internacional (...) ou (...) o Estado mínimo é mais controlável do que o Estado máximo (...). Do ponto de vista do indivíduo, do qual se põe o liberalismo, o Estado é concebido como um mal necessário; e enquanto mal, embora necessário (...), deve se intrometer o menos possível na esfera de ação dos indivíduos” (Bobbio, 1988, p. 20).

Esse Estado assume, assim, a discriminação positiva completamente aperfeiçoada por mecanismos que lhe garantem a avaliação dos atores sociais que poderão se beneficiar de possíveis subsídios públicos: o agente do Estado, que tem o poder de falar em nome dele, fará a seleção e agirá com legitimidade na escolha de projetos e parceiros.

Castel salienta que montar um projeto profissional ou construir um itinerário de vida não é uma coisa evidente quando se está, por exemplo, desempregado ou ameaçado de ser expulso da moradia. Na realidade é uma exigência que até mesmo muitos sujeitos considerados bem integrados à sociedade de produção e de consumo, teriam muita dificuldade em assumir, porque sempre seguiram trajetórias que foram mediadas por amplo sistema de proteção social e jurídica. Acrescenta, ainda, que o tipo de contrato proposto (de parceria, na realidade), em geral é fictício, porque o ator requerente dificilmente está à altura das exigências postas pelas regras do jogo. Dessa forma, o representante do poder público fará o julgamento do pedido: se o projeto estiver condizente às diretrizes estipuladas pela política da área específica – saúde, emprego, educação, etc. - receberá verbas, senão continuará à sua procura (Castel, 1998).

Porém, Castel sublinha que os procedimentos normativos de gestão do Estado também se individualizaram a partir de processos descentralizadores, isto é, através da metamorfose da noção de territorialidade, indo muito além da própria descentralização, *“uma vez que se delega poder às instâncias locais para priorizarem objetivos, definirem projetos e negociarem sua realização com parceiros concernidos”* (Castel, 1998, p. 606). Nessa perspectiva, como se discutiu no item anterior, o local também tornou-se global. Mas a novidade dessas políticas não excluiu algumas homologias com a estrutura tradicional de

proteção, cujas formas antigas de assistência são bastante conhecidas da história brasileira - a servidão paroquial, o paternalismo de Estado ou a relação clientelista. É de se perguntar, assim,

“(...) que garantias se tem de que os novos dispositivos ‘transversais’, de ‘parcerias’, ‘globais’, etc., não darão origem a novas formas de paternalismo? Evidentemente, o eleito local raramente é um déspota local, e o chefe de projeto não é uma senhora patrocinadora. Mas o desvio histórico ensina que, até hoje, sempre existiram pobres bons e pobres maus, e que tal distinção é baseada em critérios morais e psicológicos. Sem a mediação de direitos coletivos, a individualização das ajudas e o poder de decisão fundado sobre interconhecimentos, tendo em vista as instâncias locais, correm sempre o risco de encontrar a velha lógica da filantropia: jure fidelidade e será socorrido” (Castel, 1998, p. 607).

Ao que tudo indica, essa lógica histórica tem sido mantida, como se discutirá no capítulo 4. Porém, é de fundamental importância que se discutam, anteriormente, os novos paradigmas emergentes no âmbito da gestão da organização do trabalho, tendo em vista a prevalência de valores de mercado na (re) significação das relações sociais.

2.4 Novos paradigmas de organização do trabalho e possíveis repercussões na educação

O imbricamento entre as diretrizes internacionais recentes para a educação e a reorganização no âmbito do mundo da produção e do trabalho tem sido tema amplamente discutido pela literatura da área, conforme se verá adiante. Ao que tudo indica, as reformas mais recentes dos sistemas de ensino vêm sendo informadas por concepções e propostas como descentralização, autonomia das organizações de ensino e flexibilidade de currículo (Frigotto, 1994; Ball, 1999; Torres Santomé, 1998).

De acordo com Torres Santomé (1998), esses conceitos encontram correspondência em conceitos recentes que vêm informando as mudanças de paradigma no mundo do trabalho: descentralização das grandes corporações industriais; autonomia relativa de cada empresa em função do processo de desterritorialização das unidades de produção e/ou de montagem; flexibilidade da organização produtiva para ajustar-se à variabilidade de mercados e consumidores. Antes de se discutir, porém, as possíveis relações entre esses conceitos, é de fundamental importância que se realize um breve painel histórico e econômico acerca das principais características que configuram a construção recente do processo de reorganização do mundo do trabalho e de sua gestão.

De acordo com Harvey (1996), no âmbito da economia, após os anos 1930, a intervenção do Estado como forma de garantir estabilidade ao capitalismo promoveu a consolidação do fordismo que, aliado às políticas baseadas no que se convencionou denominar de keynesianismo²⁴, permitiu a ascensão de indústrias baseadas em tecnologias que revolucionaram o consumo de bens duráveis, carros e eletrodomésticos, e os meios de comunicação, navios e transportes aéreos, incentivando, sobretudo, a produção de aço e o setor petroquímico.

A organização e distribuição das tarefas em uma esteira transportadora com base nas idéias de Henry Ford, ou seja, a estruturação de uma linha de montagem na indústria automobilística, possibilitou o reforço das políticas trabalhistas que desqualificavam a força de trabalho, favorecendo o processo de mecanização que homogeneizava a produção. Esse processo consolidou a segmentação de todas as operações que compõem a linha de montagem, tendo em vista que as esteiras transportadoras constituíam o elemento de ligação entre as partes da produção, agrupadas de tal maneira que os operários e operárias não precisavam se deslocar para se aproximar das peças a serem montadas (Torres Santomé, 1998).

Esse modo de organização consolidou o aprofundamento da divisão social e técnica do trabalho, pois cada vez mais poucos trabalhadores passaram a compreender claramente todo o processo de produção de uma determinada mercadoria, desde as demandas que a originaram até seu escoamento no mercado de consumo, aprofundando, ainda, a perda da autonomia dos trabalhadores na medida em que estes passaram a submeter-se à máquina (Torres Santomé, 1998).

A ausência de participação de trabalhadores nos processos de tomada de decisão dentro das empresas, no que diz respeito tanto à produção quanto aos procedimentos administrativos e normativos, configurou o escopo das políticas de controle científico do trabalho de acordo com as idéias de F. W. Taylor. O ideário taylorista propôs o controle de tempos e movimentos visando aumentar a produtividade de um lado, e de outro, os salários

²⁴ Harvey (1996) esclarece que Keynes via a possibilidade de estabilizar o capitalismo a partir de um conjunto de estratégias administrativas e científicas, aliadas ao poder estatal, *“ao mesmo tempo que se evitavam as evidentes repressões e irracionalidades, toda a beligerância e todo o nacionalismo estreito que as soluções nacional-socialistas implicavam. É nesse contexto confuso que temos de compreender as tentativas altamente diversificadas em diferentes nações-Estado de chegar a arranjos políticos, institucionais e sociais que*

dos trabalhadores, pressupondo uma “*relação de reciprocidade entre dois sujeitos histórica e politicamente desiguais: capital e trabalho (...)*”, que se fortaleceriam com a prosperidade e a cooperação. Porém,

“*(...) a cooperação se converte em eficiência e aperfeiçoamento do pessoal. Os mecanismos disciplinares começam a vir à tona, pois, para aumentar a eficiência, será necessário aumentar o ritmo segundo as habilidades de cada trabalhador*” (Heloani, 2000, p. 18).

No entanto, o discurso da cooperação justificava as diferenças no âmbito interno da empresa, defendendo a idéia de que havia trabalhadores especializados em tarefas manuais e outros, em tarefas intelectuais. Nesse sentido, Taylor realizou uma mudança estratégica na idéia da reciprocidade-cooperação entre capital e trabalho e passou a preconizar a necessidade de um tipo de trabalhador específico para estudar e planejar um trabalho, e de outro completamente diferente para executá-lo (Heloani, 2000)²⁵.

Acrescente-se que no contexto da Primeira Guerra Mundial, a difusão do taylorismo teve um desdobramento inesperado: sua utilização na Revolução Russa, tendo em vista a necessidade de aumentar a produtividade e a disciplina operária a partir da ascensão do Partido Bolchevique ao poder. Assim, em 3 de abril de 1918, “*o conselho Central dos Sindicatos apóia as medidas de fortalecimento da disciplina do trabalho. Cada sindicato estabelece uma comissão para elaborar os meios e fixar as normas de produtividade para cada setor da economia. Fica autorizado também a estabelecer a remuneração por peça, o aumento da jornada de trabalho e a expulsão do sindicato para os que se recusassem cumprir essas ordens*” (Heloani, 2000, p. 38). O taylorismo soviético expressava, na realidade, uma ausência de proposta alternativa à gestão da produção, fenômeno esse agravado pelo contexto da Primeira Guerra Mundial que, ao acentuar as principais características tayloristas, tais como a centralização, a supervisão individual e a disciplina

pudessem acomodar a crônica incapacidade do capitalismo de regulamentar as condições essenciais de sua própria reprodução” (Harvey, 1996, p. 124).

²⁵ Segundo Harvey (1996), as idéias que F. W. Taylor expressou no livro *Os princípios da Administração Científica* (1911), encontraram forte resistência dos trabalhadores a partir dos anos 1910, configurando uma derrota na implantação de seus métodos na maioria das indústrias, apesar do domínio capitalista dos mercados de trabalho, do fluxo contínuo de mão-de-obra imigrante e de sua capacidade em mobilizar exércitos de reserva na América rural. No entanto, suas idéias não se disseminaram com facilidade na Europa, onde as teorias de Henri Fayol expressas na obra *Administration industrielle et générale* (1916), foram muito melhor aceitas. Para Heloani (2000), a oposição sindical às idéias de Taylor ocorre no contexto que gerou a I Guerra Mundial, promovendo uma forte onda de greves que fugiam, muitas vezes, ao controle dos grandes sindicatos, inclusive nos EUA.

no trabalho, fez com que o “*taylorismo soviético* se tornasse *cada vez mais, taylorismo e menos soviético*” (Heloani, 2000, p. 39).

É importante sublinhar, no entanto, que a forma corporativa de organização de negócios apenas consolidou tendências bem estabelecidas ao longo do século XIX pelas estradas de ferro, configuradas, no final do século, nas fusões e formação de cartéis. Nesse sentido, Henry Ford sistematizou e racionalizou velhas tecnologias e uma detalhada divisão do trabalho pré-existente, embora, ao fazer com que o trabalhador ocupasse uma posição fixa, conquistou ganhos de produtividade nunca antes alcançados. O que demarcava suas idéias em relação às teorias preconizadas por Taylor, era sua particular visão de que a produção em massa significava consumo de massa, “*um novo sistema de reprodução da força de trabalho, uma nova política de controle e gerência do trabalho, uma nova estética e uma nova psicologia (...), um novo tipo de sociedade democrática, racionalizada, modernista e populista*” (Harvey, 1996, p. 121).

De acordo com Harvey (1996), o propósito do dia de oito horas e cinco dólares significava, apenas em parte, o desejo de que os trabalhadores adquirissem a disciplina necessária à operação do sistema de linha de montagem de alta produtividade. Na realidade, Ford também desejava que este tivessem tempo livre para lazer e renda suficientes para consumir o que as indústrias produzissem em larga escala. A pesquisa realizada por ele nas casas dos operários, sob a coordenação de um exército de assistentes sociais, tinha como um de seus principais objetivos verificar se o novo homem exigido pela produção em massa apresentava o perfil ideal de probidade moral, de vida ilibada familiar e, particularmente, se não consumia álcool.

Harvey (1996) salienta, ainda, que Ford acreditava de tal forma no poder corporativo de regulamentação da economia que sua empresa aumentou os salários no começo da Grande Depressão, esperando que essa medida aumentasse a demanda efetiva, recuperasse o mercado e restaurasse a confiança da comunidade de negócios. Porém, as leis coercitivas do mercado forçaram-no a demitir trabalhadores e a cortar salários, tendo sido necessário o *New Deal* de Roosevelt para salvar o capitalismo por meio da intervenção do Estado, como se discutiu anteriormente.

Esse contexto de organização da produção, promoveu a desapropriação de conhecimentos e destrezas dos trabalhadores por máquinas e robôs, provocando sérias

consequências no âmbito das relações sociais de produção: a formação da mão-de-obra não exigia mais um aprofundamento de conhecimentos, pois a decomposição de postos de trabalho permitia que vários trabalhadores executassem inúmeras tarefas utilizando-se de gestos simples, pré-determinados por máquinas:

“Deste modo, acentua-se uma filosofia defensora dos interesses do capital baseada no incremento dos processos de desqualificação (...) Assim, as filosofias taylorista e fordista conseguiram reforçar os sistemas piramidais e hierárquicos de autoridade, nos quais os máximos de poder e prestígio encontram-se no ápice e, à medida que descemos, aparece um maior contingente de pessoas sem possibilidade de iniciativa e de apresentar propostas (...)” (Torres Santomé, 1998, p. 12)²⁶.

A correspondência entre a concepção científica de controle do trabalho e as políticas educacionais implementadas desde o início do século XX, tem sido largamente discutida na literatura acadêmica. A taylorização do trabalho educacional institucionalizado foi apontado como um dos principais elementos – senão o principal – de absoluta ausência da participação de professores e alunos dos processos decisórios acerca do que se ensina e como se ensina, constituindo uma cultura de transmissão de conhecimentos e de cuidados assistenciais com as gerações custodiadas.

Saliente-se que as análises realizadas sobre o *currículo oculto* têm apontado que o que as escolas vêm ensinando, historicamente, são habilidades relacionadas à obediência e submissão à autoridade (Apple, 1989^a; 1989b; Torres Santomé, 1998; Silva, 1990). De forma gradual, os movimentos sindicais, partidos políticos progressistas, e a própria classe docente e estudantil passaram a denunciar que os sistemas de ensino estariam despersonalizando e preparando a juventude para assumir as regras do jogo de um modelo de sociedade, de produção e relações de trabalho no qual a maioria das pessoas não pode intervir e decidir. Configurou-se um movimento de idéias que defendia a necessidade da autonomia do estudante na aprendizagem de um lado, e de outro, das próprias instituições escolares na gestão do ensino, conforme se discutiu anteriormente.

Várias tendências no âmbito da educação denunciavam a consolidação de conceitos tayloristas na escola, passando a defender que os alunos deveriam ter participação ativa no

²⁶ De acordo com Torres Santomé (1998), a taylorização do trabalho passa a ser contestada por intelectuais democratas nos países europeus e pelas classes operárias e seus sindicatos e organizações. Segundo, ainda, o autor, a obra de Émile Pouget, *L'organisation du surmenage. Le système Taylor*, publicada em 1914, em função da greve dos operários da Renault, na França, pode ser citada como outro exemplo de publicação,

processo ensino-aprendizagem, rompendo-se a compartimentação da cultura em disciplinas estanques, lições, tarefas de casa e abundância de detalhes para decorar. De acordo com Torres Santomé (1998, p. 14), nessa visão taylorizada do ensino, a instituição escolar se distanciava de sua verdadeira função de formar cidadãos e cidadãs para analisar, compreender e realizar intervenções em sua comunidade, preparando-os para o exercício de uma democracia exercida com responsabilidade. Nas palavras do autor, “(...) *na medida em que também aqui tornava-se realidade a fragmentação dos conteúdos culturais e das tarefas, os estudantes se deparavam com obstáculos bastante intransponíveis para compreender o autêntico significado dos processos de ensino aprendizagem. Assim, nas instituições de ensino produzia-se uma distorção semelhante à do mundo produtivo (...)*”.

Dessa forma, particularmente no período entre 1945 e 1973, consolidou-se um vigoroso conjunto de práticas de controle do trabalho; de implementação de um modo de produção em massa e em série apoiada nas linhas de montagem para poupar o tempo ocioso dos trabalhadores; da introdução de novos hábitos de consumo que elevaram os salários dos próprios trabalhadores para que pudessem consumir cada vez mais; da organização racional do Estado para intervir e regular os mercados. Assim, “(...) *o fordismo se aliou firmemente ao keynesianismo, e o capitalismo se dedicou a um surto de expansões internacionalistas de alcance mundial que atraiu para a sua rede inúmeras nações descolonizadas*” (Harvey, 1996, p. 125).

De acordo com Harvey (1996), os três poderes aliados – o trabalho organizado, o grande capital corporativo e o estado-nação - proporcionaram estabilidade ao ritmo de expansão no modo de organização capitalista e na sua estrutura política. Nações diferentes (França; Inglaterra; Alemanha) criaram um crescimento econômico estável e um aumento nos padrões materiais de vida por meio da combinação do Estado de bem estar social, da administração keynesiana e do controle das relações de trabalho²⁷.

cujas idéias influenciaram os movimentos de trabalhadores na Europa e o modelo de gerenciamento de empresas.

²⁷ Na visão de Harvey (1996), o Estado passou a administrar a carga de um crescente descontentamento, que às vezes culminava em desordens civis por parte dos excluídos. No mínimo, o Estado tinha de tentar garantir alguma espécie de salários sociais adequados para todos ou engajar-se em políticas redistributivas ou ações legais que remediassem ativamente as desigualdades, combatessem o relativo empobrecimento e a exclusão das minorias. A legitimação do poder do Estado dependia cada vez mais da capacidade de levar os benefícios do fordismo a todos e de encontrar meios de oferecer assistência médica, habitação e serviços educacionais adequados em larga escala, mas de modo humano e atencioso. Os fracassos qualitativos nesse campo eram motivo de inúmeras críticas, mas, no final, é provável que os dilemas mais sérios fossem

O autor acrescenta que, da perspectiva da escola de regulamentação, a intervenção do Estado na economia ganharia outro contorno. Esta buscava explicar as mudanças ocorridas no regime de acumulação e no modo de regulamentação social e política a ele associados, defendendo a idéia de que um sistema particular de acumulação só poderia existir porque seu esquema de reprodução estaria coerente às suas demandas. O problema, no entanto, consistiria em fazer com que todos os indivíduos, de capitalistas a funcionários públicos, assumissem comportamentos coletivos que mantivessem o regime de acumulação funcionando. Sua materialização, dessa forma, tomaria a forma de novas regras e normas sociais e políticas que garantissem alguma unidade ao processo, promovendo coerência entre comportamentos individuais e o esquema de reprodução, que é coletivo.

Nesse sentido, o jogo de pressões coletivas exercido tanto pelo Estado, quanto pelas demais instituições, afetou a dinâmica do capitalismo. As pressões diretas exercidas pelo Estado no controle de preços e salários e as pressões indiretas, exercidas por meio do apelo ao consumo e incorporação de novos conceitos de desejos básicos na vida coletiva, passaram a compor um conjunto de relações que estabilizaram a dinâmica de crescimento do produto, da distribuição agregada de renda e de consumo. De acordo com Harvey (1996), o fordismo, porém, criou um modo de vida mas não se disseminou homogeneamente. Sob forte pressão de Breton-Woods (1944), os países administraram a economia a partir de seus problemas internos, de sua hierarquia no mercado internacional, de sua política fiscal e monetária, de investimentos públicos e das relações de classe, pois a expansão internacional do fordismo ocorreu numa conjuntura muito específica de regulamentação político-econômica em âmbito mundial, no contexto geopolítico em que os Estados Unidos dominavam por meio de um sistema bem distinto de alianças militares e relações de poder.

Na visão de Kon (1998), o processo de multinacionalização de empresas ocorria frequentemente através da busca de investimentos diretos em regiões mundiais onde as vantagens da mão-de-obra de custo mais barato – ainda que não qualificada, ou justamente por isso – atraíam as grandes empresas para nações menos desenvolvidas. Nessa perspectiva, a autora salienta que a reestruturação da divisão internacional do trabalho

provocados pelo fracasso quantitativo. A condição de fornecimento de bens coletivos dependia da contínua aceleração da produtividade do trabalho no setor corporativo. Só assim o Estado keynesiano do bem estar social poderia ser fiscalmente viável (Harvey, 1996, p. 133).

beneficiou grande parte de países menos desenvolvidos tendo em vista que os investimentos diretos de multinacionais nesses países acarretaram oportunidades de emprego e de ampliação da renda pessoal. Acrescente-se que, concomitantemente, a difusão de conhecimentos tecnológicos tanto entre os níveis gerenciais quanto hierarquicamente inferiores de trabalhadores dessas empresas, se expandiu para outras empresas nacionais nos países periféricos, como alternativa de competitividade.

De qualquer forma, o mundo industrial se expandia por toda a parte: nas regiões capitalistas²⁸, socialistas e nos países periféricos. Nos países capitalistas, as derrotas dos movimentos operários radicais no pós-guerra, prepararam o terreno político para a consolidação de diversas modalidades de controle do trabalho e de compromissos tripartites, entre o Estado, sindicatos e empresas. Porém, nem todos os países foram atingidos pelas possíveis benesses do fordismo, pois a negociação em torno de salários, por exemplo, estava restrita a certos setores da economia e a certos estados-nação em que

“(...) o crescimento estável da demanda podia ser acompanhado por investimentos de larga escala na tecnologia de produção em massa. Outros setores de produção de alto risco ainda dependiam de baixos salários e de fraca garantia de emprego. E mesmo os setores fordistas podiam recorrer a uma base não-fordista de subcontratação”(Harvey, 1996, p. 132).

Alguns fatores interferiram a partir de meados dos anos 1960 para o início do fim do sistema fordista, sobretudo a crise do petróleo em 1973 (que levou o Japão e a Europa a sofrerem déficits comerciais, configurando a formação do mercado do eurodólar) e a política de substituição de importações da América Latina. Países recém industrializados no Terceiro Mundo provocaram taxas de câmbio flutuantes e passaram a oferecer um contrato social de trabalho absolutamente vulnerável às classes trabalhadoras e, portanto, vantajoso para as grandes corporações insatisfeitas com as conquistas dos sindicatos organizados dos países desenvolvidos.

O sistema de produção baseado no fordismo também passou a assistir à emergência de insatisfações generalizadas e críticas em relação à predominância de uma raça e de um gênero entre os trabalhadores qualificados: brancos, masculinos e

²⁸De acordo com Hobsbawm (1995, p. 259), “(...) O modelo de produção em massa de Henry Ford espalhou-se para indústrias do outro lado dos oceanos, enquanto nos EUA o princípio fordista ampliava-se para novos tipos de produção, da construção de habitações à chamada ‘junk food’. Bens e serviços antes restritos a minorias eram agora produzidos para um mercado de massa, como no setor de viagens a praias ensolaradas (...)”.

sindicalizados. A crise de 1974-1975 marcou o processo de reorganização da produção, passando “*da redução de salários para a redução de empregos*”, acelerado pela intensa mudança provocada pela introdução de novas tecnologias com base na microeletrônica (Harvey, 1996). A fuga do trabalho e a difusão de novas tecnologias poupadoras de emprego tiveram como consequência a redução de investimentos, em função da queda na produção e na produtividade, pois chegava “*ao fim o primado fordista de investir para aumentar a produtividade e repassá-lo aos salários*”. Nesse sentido, “*a redução do emprego redirecionava o consumo para a ‘aristocracia operária’, às ‘classes médias’ e aos ‘jovens consumidores urbanos’ (yuppies). A sociedade de consumo de massas, enquanto projeto de valorização do capital, não tinha mais condições de se manter*” (Heloani, 2000, p. 86).

Dessa forma, seu fim exigia também o fim do Estado-providência para que as empresas pudessem investir em novos produtos a fim de acelerar a internacionalização da economia: a concepção monetarista conquistava espaço na estruturação das políticas públicas e na sua gestão. Algumas das principais estratégias corporativas foram: mudança tecnológica acelerada; novas linhas de produto e nichos de mercado; dispersão geográfica para zonas de controle do trabalho mais fácil; fusões e medidas para acelerar o ritmo de giro do capital (Harvey, 1996).

No entanto, é importante sublinhar que o modelo de intervenção do Estado e de regulamentação da economia capitalista começou a ser redirecionado ainda durante os anos 1950 e 1960, quando ocorreu a introdução de um novo modelo de gestão na empresa Toyota, no Japão, difundindo nova concepção da organização do trabalho, cujas características provocaram grande impacto nas relações sociais de produção (Coriat, 1994). A produção passou a ser enxuta, isto é, a fábrica começou a utilizar os recursos humanos, a matéria prima e o maquinário essencialmente necessários para atender as necessidades diárias ou semanais. O processo – denominado just-in-time – implicava no aumento da rapidez com que a empresa tomava decisões e supria materiais para manter a produção no ritmo desejado. Concomitantemente, surgiu a noção de qualidade total – ou defeito zero – diante da necessidade de se detectar, antecipadamente, qualquer problema que impedisse a realização da produção de acordo com as estritas necessidades cotidianas. Para se atingir a

qualidade total, foram estruturados os círculos de controle da qualidade e o controle estatístico de estoque.

Os círculos de controle da qualidade²⁹ – na realidade uma valorização da cultura e do conhecimento operário no manejo dos equipamentos e máquinas – permitiram maior comprometimento e participação dos funcionários na detecção e solução de problemas surgidos em função da introdução de novas máquinas e procedimentos de produção. A distribuição de prêmios e incentivos econômicos selaram um acordo de colaboração efetiva entre a empresa e seus funcionários. Nesse novo paradigma de gestão, o envolvimento de funcionários na detecção de problemas e no encaminhamento de soluções provocaram uma interferência direta no processo de tomada de decisões da empresa. Diante dessa realidade, instaurou-se a necessidade de uma mão de obra cuja formação profissional apresentasse os mesmos elementos de referência da organização do trabalho: flexibilidade, polivalência, plurifuncionalidade e cooperação. Envolver a participação de trabalhadores no processo de produção, porém, também significava oferecer formação permanente para que eles pudessem acompanhar as inovações e transformações tecnológicas.

O poder político-econômico centralizado e regulamentador dos mercados e das relações sociais de produção, passou a ser questionado a partir de fins dos anos 1970, em função da insuficiência e inconveniência desse modelo para atender as novas demandas de mercado:

“(...) a crise econômica manifesta-se através do fato de que os mercados são cada vez mais heterôgeneos e estão mais fragmentados, provocando a desconcentração e a descentralização da produção. A descentralização é a única forma viável de poder atender às necessidades e interesses de caráter mais local; desta forma é possível detectar melhor as necessidades de seus consumidores” (Torres Santomé, 1998, p. 16).

A partir dos anos 1970, sobretudo, o capitalismo se tornou mais ágil através da dispersão, da mobilidade geográfica, das respostas flexíveis no mercado de trabalho, nos processos de trabalho, nos mercados de consumo. A reorganização do modo de produção e, portanto, de gestão do trabalho ocorreu em estreita sintonia com a expansão das

²⁹ Na visão de Leite (1994), a introdução de técnicas e métodos japoneses de organização da produção, vem sendo implementada por empresas brasileiras desde os anos 1980, embora ainda de forma lenta e contraditória. A autora, baseando-se em pesquisas realizadas no Brasil, sublinha que os métodos e técnicas de trabalho baseados no modelo japonês sofrem uma releitura por parte das empresas, tendo em vista a resistência dos empresários e níveis gerenciais em aceitar a participação de trabalhadores nos processos de trabalho e decisões da empresa.

telecomunicações: o peso das informações e seu controle aliado à análise dos dados têm permitido às organizações um nível de coesão antes impossível: o conhecimento passou a ser visto como a principal mercadoria.

Harvey denomina esse conjunto de características diferentes que marcam a nova etapa no capitalismo de acumulação flexível. O autor esclarece que o modelo vigente de economia e de gestão de Estado entre 1945 e 1973 assentava-se sobre uma rigidez que não correspondia mais à necessidade de mudanças no mercado de produção e consumo. De um lado, havia a rigidez dos investimentos de capital fixo em larga escala e de longo prazo, que impediam flexibilidade de planejamento e presumiam crescimento estável em mercados de consumo invariantes. De outro lado, havia a rigidez nos mercados, na alocação e nos contratos de trabalho, particularmente no setor monopolista, difícil de ser superada em função da resistência das lutas encetadas pela classe trabalhadora, sobretudo entre 1968 e 1972 e que redundou em conquistas trabalhistas efetivas para alguns de seus segmentos, mas não para o conjunto de trabalhadores.

Aliado a isso, o Estado, nos países desenvolvidos, estava cada vez mais engessado por uma política social que assegurava direitos mantidos em sua extensão e na qualidade dos serviços ofertados, com base numa arrecadação fiscal cada vez menor. A saída encontrada estava na política monetária que passou a imprimir moeda para manter a economia estável, medida essa que ocasionou uma onda inflacionária sem precedentes, derrotando definitivamente a expansão da economia do pós-guerra. Para superar essa situação, havia que se configurar novas relações entre “*o grande trabalho, o grande capital e o grande governo*”, pois a antiga configuração fixa do poder político de Estado e de suas relações recíprocas representavam agora uma ameaça à expansão da acumulação do capital (Harvey, 1996, p. 132).

A profunda recessão de 1973, agravada pelo choque do petróleo, pela capacidade excedente das economias ocidentais e por severas dificuldades do setor financeiro e imobiliário, configurou uma crise fiscal e de legitimidade dos regimes democráticos. Essas mudanças aceleraram e consolidaram um processo já em andamento: emergiam novas experiências na organização industrial e na vida política e social; setores de produção inteiramente novos; novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros; busca de novos mercados através da dispersão geográfica para zonas de controle do trabalho mais

fácil; mudanças nos padrões de desenvolvimento desigual (tanto entre setores quanto entre regiões geográficas); compressão do espaço-tempo; níveis altos de desemprego estrutural; rápida destruição e reconstrução de habilidades; ganhos modestos e retrocesso do poder sindical.

O atrelamento de sindicatos e organizações de trabalhadores ao capital e ao Estado de Bem Estar Social, promoveu uma onda de fortes ataques às suas diretrizes conciliadoras. Assim, o movimento por direitos civis nos EUA, aliado ao movimento feminista, expôs a condição dos excluídos e colocou os sindicatos como representantes de interesses restritos a privilegiados bem empregados. Críticas pesadas também começaram a ser feitas ao gerencialismo do setor público que seguia o modelo keynesiano/fordista, pois

“(...) na ponta do consumo, havia mais do que uma pequena crítica à pouca qualidade de vida num regime de consumo de massa padronizado. A qualidade do oferecimento de serviços através de um sistema não discriminador de administração pública (baseado na racionalidade burocrática técnico-científica) também recebia pesadas críticas” (Harvey, 1996, p. 133).

O advento de um conhecimento baseado em tecnologias de telecomunicações e de informações permitiu às organizações delegar competências, descentralizar seu comando e desconcentrar sua administração, sem perder o controle sobre esse processo. O excesso de burocracia vertical das organizações, de modo geral, se viu reduzido em função da informatização, proporcionando maior horizontalidade e destacando o papel de equipes de funcionários na detecção e solução de problemas, pois as infovias têm permitido o acesso e solução imediatos a quaisquer problemas que eventualmente interfiram na produção:

“(...) Quando a complexidade e a incerteza são características peculiares da sociedade na qual vivemos, a flexibilidade transforma-se em dimensão essencial dos modelos de produção e comercialização, contando com o apoio conjunto de potentes redes de telecomunicações, maquinaria programável e controlável por computador (...)”. (Torres Santomé, 1998, p. 18).

No novo modelo de produção, os trabalhadores ou equipes de trabalhadores passaram a ser responsáveis pelo manejo de várias máquinas e não mais por uma tarefa apenas, como ocorria no modelo fordista. Isso possibilitou uma ampliação no exercício de autonomia individual ou das equipes de trabalho tendo em vista que as diversas funções assumidas provocam a necessidade de diferentes iniciativas para sua realização, num curto espaço de tempo. Nesse sentido, atualmente, tem ocorrido uma redescoberta da figura

humana como elemento essencial nas relações de trabalho, pois sem sua colaboração, compreensão dos problemas detectados, criatividade e disponibilidade para resolvê-los, torna-se “*impossível aumentar a produtividade e melhorar a qualidade*” (Torres Santomé, 1998, p 19). De acordo com o autor, o perigo existente é o de que essa nova forma de organizar a produção e sua gestão, promova uma interiorização sem precedentes de obediência aos parâmetros do mundo organizacional, pois a ampliação dos níveis de desemprego estrutural aliada à obsessão em resolver os problemas que são da empresa, podem ocasionar um processo de auto-exploração visto, porém, como natural, uma vez que se trata de sobrevivência num mercado em retração de empregos formais.³⁰

Nessa perspectiva, pode-se indagar se o exercício da tão propalada autonomia perdeu definitivamente seu caráter político, histórico e filosófico, pois passou a ser vista como a possibilidade de integração de indivíduos a processos constituídos por demandas pragmáticas. Na visão de Torres Santomé, ainda, pode-se acrescentar outra questão: o fato de, teoricamente, o trabalhador ter maior liberdade para criar equipes de trabalho e buscar soluções para problemas concretos da produção, amplia efetivamente o exercício de sua autonomia individual? Ou, ainda, como preconiza Castel (1998), não se está exigindo de atores vulneráveis que ajam como indivíduos autônomos?

As diferentes formas de envolvimento dos trabalhadores de acordo com o novo paradigma de gestão, devem ser vistas cautelosamente e podem ser classificadas, segundo Fleury (1994), sob três aspectos: a) o envolvimento imposto e controlado que consiste em um endurecimento dos métodos antigos, reforçado pela tecnologia. Neste caso, a flexibilidade é controlada externamente e o trabalho é rotinizado e parcelizado; b) o envolvimento estimulado, através do qual o trabalho é reorganizado de acordo com os princípios da flexibilidade e da multifuncionalidade. Para se obter o comprometimento dos empregados com a produtividade e qualidade são oferecidas trocas (*trade-offs*), porém, o que se troca – estabilidade no emprego, salários e bônus – dependem exclusivamente do desempenho do trabalhador, de seu envolvimento e interesse, não sendo jamais claramente negociados. Nesse sentido, estimula-se o envolvimento dos empregados na solução dos

³⁰ Acrescente-se que nos anos 1950, as empresas japonesas partiram para um forte ataque dos sindicatos, destruindo-os e criando, em seu lugar, sindicatos colaboracionistas, constituídos por fábrica e totalmente integrados aos seus interesses. As greves deixaram de existir e as células de produção passaram a competir entre si, tendo em vista a drástica redução de pessoal (Torres Santomé, 1998).

problemas da empresa, mas o poder é retido exclusivamente nas mãos dos gestores que definem as trocas; c) envolvimento negociado: o padrão de organização do trabalho é o mesmo que no tipo anterior, porém, o *trade-off* é explicitamente negociado e faz parte de acordos coletivos³¹.

A reorientação dos sistemas produtivos para a qualidade e para a adequação aos mercados flexíveis foi acompanhada por uma redefinição nos padrões de gestão das organizações e na organização do trabalho. As estruturas fortemente hierarquizadas, típicas das formas de organização do trabalho taylorista e fordista, caracterizadas por uma grande separação entre concepção e execução e pela presença expressiva de trabalhadores não-qualificados, eram inadequadas aos desafios postos pelo modelo de produção emergente, marcado pela flexibilidade. Este caracterizava-se por atividades não-padronizadas, requisitando trabalhadores capazes de tomar decisões e de, permanentemente, aprenderem conteúdos novos como atributo necessário às mudanças.

Assim, as metas de qualidade e de adequação ao consumidor foram associadas a mudanças na gestão das organizações que apontavam para uma redução da separação entre concepção e execução, e, portanto, para uma descentralização no processo de tomada de decisões. Tal descentralização ocorreu tanto num processo intra-organizacional, quanto a partir da transferência a outras organizações de parte das funções desenvolvidas pela empresa, configurando-se a tendência de terceirização (Farah, 1995).

O mundo tem assistido à transformação da estrutura do mercado de trabalho com a disseminação de pequenos negócios, do trabalho artesanal, das empresas familiares, da produção em pequenos lotes, da subcontratação, da diminuição do tempo de giro, marcando as dificuldades de organização da classe trabalhadora. Segundo Harvey (1996), porém, o novo modelo paradigmático de produção, de gestão das empresas e de gestão estatal, não constituem exatamente uma ruptura com o modelo fordista e keynesiano anterior, mas sim, uma continuidade. Os conflitos abertos entre o Estado-nação e as economias transnacionais não configuram, efetivamente, uma retração do papel desempenhado pelo Estado, como se discutiu anteriormente, mas a atribuição de um valor diferente à sua função. Hoje, ele é chamado a regular as atividades do capital corporativo no interesse da nação e,

³¹ Na visão de Fleury (1994), a maior parte das indústrias brasileiras trabalhavam até os anos 1980 de acordo com o esquema do envolvimento imposto e controlado. Nos anos 1990, caminham no sentido de adotar a estratégia do envolvimento estimulado.

concomitantemente, é forçado em nome do mesmo interesse nacional, a criar um cenário estável politicamente para atrair negócios e investimentos do capital financeiro transnacional, evitando a fuga de capitais para outros países (Harvey, 1996).

Como se discutiu anteriormente também, independentemente das variações ideológicas de governos que assumiram o poder de Estado a partir de 1972, no mundo capitalista assistiu-se à emergência de uma nova forma de intervencionismo estatal na preservação do controle do trabalho em benefício das grandes corporações e na tentativa de instaurar um freio no desequilíbrio fiscal. Dessa forma, o processo de transição do modelo fordista-taylorista para o modelo de acumulação flexível ocorreu concomitantemente com a transição do Estado centralizador e regulamentador para instâncias de poder descentralizadas e a instauração de um processo de desregulamentação jurídica e política.

Na cultura, a transição do modernismo, expressão que designa a socialização do modo de vida ocidental, particularmente dos países capitalistas, gerou novas formas de expressão pós-modernas como configuração cultural da sociedade do espetáculo:

“(...) A estética relativamente estável do modernismo fordista cedeu lugar a todo o fermento, instabilidade e qualidades fugidias de uma estética pós-moderna que celebra a diferença, a efemeridade, o espetáculo, a moda e a mercadificação de formas culturais” (Harvey, 1996, p. 148).

O aumento de competitividade tanto nos mercados de trabalho quanto entre os empreendimentos, gerou uma nova energia na forma de ver o mundo: contra a antiga ortodoxia e burocracia rígidas do controle estatal, emergiu o poderoso conceito de empreendedimentismo, isto é, uma nova maneira de gerenciar não apenas negócios, mas setores completamente diferentes tais como a administração municipal, o aumento da produção do setor informal, a área da pesquisa e desenvolvimento e a vida acadêmica, literária e artística (Harvey, 1996).

Os processos produtivos passaram a apresentar um grau de semelhança indiscutível entre as técnicas de produção, os métodos organizacionais e administrativos, consolidando a concentração de capital, de mercados e de oligopólios. Porém, as estruturas do mercado não têm se mostrado abertas à flexibilidade exigida para essa mudança, provocando um fenômeno de oferta de produtos interligada através da cooperação entre empresas que dividem o mercado, trocam conhecimentos tecnológicos, compartilham riscos e custos financeiros. Na visão de Kon, este novo paradigma denominado, via de regra, de pós-

revolução industrial pretende integrar o trabalhador a todos os aspectos da produção, incorporando sua inteligência à automação e à robótica. A competitividade entre as organizações não ocorre mais pela busca de economias e de escala, mas “(...) *mas por meio da produção voltada para as encomendas específicas, por empresas de menor tamanho, que dessa forma se mostram mais capacitadas para a agilização e flexibilização da produção, porém, com menor capacidade de absorção de trabalhadores* (Kon, 1998, p. 66).

Kon (1998) esclarece que a produtividade passa a ser medida como produtividade-peça ou produtividade-produto e não mais como produtividade-homem. No entanto, as diferenças inerentes à composição da estrutura produtiva dos países provoca impactos diversos sobre as condições de expansão da globalização e sobre a organização do trabalho tendo em vista os novos requisitos tecnológicos. Nesse sentido, devem ser observados os diferentes graus de difusão tecnológica entre os diversos setores econômicos: a) setores em que se verifica corrida tecnológica com difusão acelerada (informática; química fina; microeletrônica e telecomunicações, exigindo alta qualificação de trabalhadores; b) setores em os padrões de alta intensidade de capital investido nas plantas caracterizam uma difusão tecnológica lenta (química pesada; siderurgia; metalurgia; bens de capital e alguns produtos intermediários), com especialização pronunciada e menor requisito de qualificação de mão de obra; c) setores em que a difusão tecnológica é relativamente rápida, porém, a necessidade de trabalho flexível e qualificado é mais intensa³².

A flexibilidade na organização do trabalho, na realidade, se adequou às diferentes características internas de cada país. Ao lado desse aspecto, a exigência de trabalhadores polivalentes, cooperativos e capazes de desenvolver toda sua potencialidade de aprendizagem e de trabalho, bem como a eleição do conhecimento como mola propulsora desta etapa recente de reorganização do capitalismo, constituíram o caldo cultural que vem permeando as mudanças operadas no conceito da educação necessária para formação dessa

³² Na visão de Harvey (1996), os estágios e as características das economias de diferentes países, acabaram por moldar a denominada flexibilidade do trabalho, em alguns casos, de acordo com formas antigas de trabalho: “(...) *a subcontratação organizada abre oportunidades para a formação de pequenos negócios e permite que sistemas mais antigos de trabalhos domésticos, artesanal, familiar (patriarcal) e paternalista (padrinhos, patronos e até estruturas semelhantes à Máfia) revivam e floresçam, mas agora como peças centrais, e não apêndices do sistema produtivo* (...) O rápido crescimento de economias ‘negras’, ‘informais’ ou ‘subterrâneas’ também tem sido documentado em todo o mundo capitalista avançado, levando alguns a

mão-de-obra. Nesse sentido, a dependência dos novos modelos de produção industrial em relação ao ritmo de modismos e consumo, estabeleceu a necessidade de novas estratégias competitivas empresariais, exigindo das instituições escolares, “(...) *compromissos para formar pessoas com conhecimentos, destrezas, procedimentos e valores de acordo com esta nova filosofia econômica*” (Torres Santomé, 1998, p. 20).

Efetivamente, o conhecimento científico e técnico sempre foi o elemento principal na competição entre países e empresas, porém, a mudança contemporânea na forma, na substância e no ritmo da produção vem imprimindo à questão de detenção do conhecimento uma importância nunca alcançada antes. Na visão de Harvey (1996), a produção organizada do conhecimento sofreu uma ampliação sem precedentes nas últimas décadas, assumindo, porém, um acentuado perfil comercial, como é possível observar nas transições de “(...) *muitos sistemas universitários do mundo capitalista avançado de guardiães do conhecimento e da sabedoria para produtores subordinados de conhecimento a soldo do capital corporativo*” (Harvey, 1996, p. 151).

As mudanças operadas por esse processo de transformações na economia e nas formas de sua gestão, promoveram a necessidade de mudanças nos sistemas de ensino para que a formação da mão de obra pudesse atender às exigências postas pelo mundo do trabalho. As instituições escolares passaram a ser vistas da mesma forma que as empresas e os mercados, pois os instrumentos de análise utilizados para compreender as dinâmicas empresariais e mercantis têm sido largamente utilizados na avaliação dos sistemas educacionais. Na visão de Torres Santomé (1998, p. 20), “(...) *se durante todo este século pudemos constatar que os sistemas educacionais não permaneceram indiferentes ante as mudanças nos modos de produção e gestão empresariais, é lógico pensar que as soluções propugnadas pelo toyotismo também tenham deixado sua marca no sistema educacional*”.

As imbricações entre os novos rumos da economia e as reformas dos sistemas de ensino em âmbito internacional a partir dos anos 1980, sobretudo, têm sido exaustivamente discutidas pela literatura da área, conforme se afirmou anteriormente. No entanto, é importante destacar suas características mais recentes na tentativa de elucidar a emergência de temas que hoje afetam o discurso educacional e que aparecem como panacéia aos males do ensino.

detectar uma crescente convergência entre sistemas de trabalho 'terceiromundistas' e capitalistas

Se o século XX foi o século da produção industrial, o século XXI tem sido apontado por alguns autores como o século da informação e da sociedade do conhecimento, num processo que exige diversificação dos espaços educacionais, como se discutirá no próximo capítulo (Ball, 1999; Hobsbawm, 1995). As reformas mais recentes dos sistemas de ensino incorporaram conceitos e propostas tais como descentralização; autonomia dos centros escolares; flexibilidade dos programas escolares; liberdade de escolha de instituições docentes; importância da participação do recurso humano – em contraposição à relevância dos recursos tecnológicos como apregoava o pensamento fordista – na resolução dos problemas da organização.

De acordo com Torres Santomé (1998), esses conceitos encontram correspondência no conceito de descentralização das grandes corporações industriais; na autonomia relativa de cada fábrica em função do processo de desterritorialização das unidades de produção e/ou de montagem; na flexibilidade da organização produtiva para ajustar-se à variabilidade de mercados e consumidores. Com efeito, as reformas das políticas setoriais estão baseadas nas reformas das estruturas e aparato de funcionamento do Estado, por meio de um processo de desregulamentação na economia, da privatização das empresas produtivas estatais, da abertura de mercados, da reforma dos sistemas de previdência social, saúde e educação dentre outros, sob a justificativa de descentralizar seus serviços e, consequentemente, de otimizar seus recursos (Ianni, 1998).

Nesse sentido, as diretrizes recentes para as reformas dos sistemas de ensino, particularmente consolidadas ao longo dos anos 1990 e semelhantes nas pautas prioritárias postas por organismos internacionais, têm enfatizado, sobretudo, a necessidade de redirecionar as prioridades e eixos das agendas políticas educacionais, descentralizando os sistemas de ensino, elaborando um currículo flexível, reorientando a formação inicial e continuada de educadores, delegando autonomia à rede de escolas e concomitantemente, instaurando um processo de avaliação externa sobre os sistemas de ensino, como se discutirá no próximo capítulo.

No entanto, mesmo supondo-se que o atual período de transição para novas formas de organização do trabalho e como consequência, de novas interações entre o Estado, o capital e o trabalho seja irreversível e inevitável para que algum dia possa vigorar o

avançados” (Harvey, 1996, p.145).

prometido equilíbrio global que possibilitaria uma divisão simétrica do trabalho, seria necessário que os defensores das políticas de abertura dos mercados avaliassem melhor, neste momento, o impacto do aprofundamento da desigualdade social, da fragmentação da sociedade e da corrupção dos critérios morais e da infra-estrutura cultural, fatores comumente mais graves nos países (semi) periféricos onde, historicamente, tem imperado uma profunda desigualdade na distribuição de bens sociais e econômicos (Habermas, 1999).

Capítulo 3

Autonomia, descentralização e/ou desconcentração: a (ex) tensão do tema na agenda das políticas educacionais recentes

Discute-se, neste capítulo, o uso instrumental do conceito de autonomia pelas diretrizes políticas da área, sobretudo desde os anos 1980. Via de regra, o termo vem sendo utilizado pragmaticamente, às vezes como sinônimo de descentralização e desconcentração e, outras vezes, como a etapa subsequente de processos descentralizadores a partir dos quais a unidade escolar estaria finalmente livre para elaborar seu próprio *plano de voo*. Nesse sentido, essas controvérsias são discutidas com base em documentos de organismos multilaterais e na literatura da área. A intenção, neste caso, é a de tentar desenhar um breve painel a partir do qual as questões suscitadas possam iluminar as possíveis relações entre diretrizes internacionais – via de regra gestadas no seio de organismos sediados em países desenvolvidos - e políticas implementadas por países periféricos, e não, evidentemente, a de avaliar a implementação dessas políticas.

3.1 O que indicam as recentes diretrizes internacionais para as reformas do ensino?

As diretrizes recentes para as reformas dos sistemas de ensino, particularmente consolidadas ao longo dos anos 1990 e semelhantes nas pautas prioritárias postas por organismos internacionais, têm enfatizado, sobretudo, a necessidade de se redirecionar as prioridades e eixos das agendas políticas educacionais, visando atender as novas demandas do mundo do trabalho face à crescente inadequação na formação e qualificação da mão-de-obra. Para a efetivação do redirecionamento apontado, os sistemas de ensino devem sofrer os ajustes necessários para atingir o objetivo de fortalecer os mecanismos democráticos e uma nova etapa no desenvolvimento econômico e social (Banco Mundial, 1995; 1996; 1997).

Nesse sentido, como se discutiu no capítulo 2, no contexto das relações internacionais constituído após o consenso de Washington, formou-se a idéia hegemônica de que o Estado nacional deveria promover sua desregulamentação, focando sua atuação em ações fundamentais relativas às relações exteriores e regulação financeira, a partir de critérios negociados diretamente com os organismos multilaterais. Nesse jogo contraditório, a reforma nas suas estruturas e aparato de funcionamento têm sido inevitáveis a partir de um processo de desregulamentação na economia, da privatização das empresas produtivas estatais, da abertura de mercados, da reforma dos sistemas de previdência social, saúde e educação dentre outros, sob a justificativa de descentralizar seus serviços e, conseqüentemente, de otimizar seus recursos (Ianni, 1998).

As relações entre as mudanças ocorridas no mundo do trabalho e a reorientação das diretrizes internacionais que informam mais recentemente a agenda das políticas educacionais, têm sido tema analisado por inúmeros teóricos (Frigotto, 1994; Ball, 1999; Ferretti, Silva, 2000; Torres Santomé, 1998). Outros teóricos, ainda, têm analisado as reorientações e interferências do Banco Mundial nas políticas educacionais da América Latina, tendo em vista a importância estratégica desta região para os países desenvolvidos (Bueno, 2000; Soares, 1996).

No Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial – O trabalhador e o processo de integração mundial (1995) – o Banco Mundial, ao discutir as estratégias de desenvolvimento que favorecem o trabalhador, examina a relação entre o desenvolvimento a longo prazo e o futuro que a ele é reservado, as conseqüências do crescimento econômico,

a natureza das interações das famílias com os mercados de trabalho, as opções de política que afetam o crescimento da mão-de-obra e a provisão de aptidões. Finalmente, discute como os resultados de mercado afetam as desigualdades e como são distribuídas as recompensas de crescimento. Discute, ainda, especificamente as aptidões para o desenvolvimento o documento retoma a concepção de capital humano¹, afirmando que

“(...) a educação é essencial para o aumento da produtividade individual. A educação geral dota a criança de habilidades que podem ser mais tarde transferidas de um trabalho para outro, e dos instrumentos intelectuais básicos, necessários para a continuação do aprendizado. A educação aumenta a capacidade de desempenhar tarefas normais, de processar e utilizar informações e de adaptar-se a novas tecnologias e práticas de produção (...)” (Banco Mundial, 1995, p. 42).

Ressaltem-se alguns dos aspectos que vêm informando as relações entre o Banco Mundial e as políticas sociais na América Latina ao longo do século XX, implementadas sob a égide do modelo de desenvolvimento e modernização atrelado às suas diretrizes e financiamentos. Ao longo dos anos 1950, o Banco Mundial adquiriu o perfil de banco voltado para o financiamento do desenvolvimento de países periféricos, mudando essa orientação a partir, sobretudo, dos anos 1970².

A partir desse período, apesar do volume crescente de empréstimos, o Banco Mundial perdeu importância para o crédito bancário privado que passou a operar com créditos em condições facilitadas tendo em vista os recursos provenientes dos petrodólares. Em fins dos anos 1970, esgotado o modelo de acumulação iniciado após a Segunda Guerra Mundial, *“caraterizado pelo declínio das taxas de crescimento e posterior crise estrutural das economias centrais”*, eclodiu a crise de endividamento que abriu espaço para uma ampla transformação do papel até então desempenhado pelo Banco Mundial e pelo conjunto dos organismos multilaterais de financiamento. De acordo com o autor, estes organismos passaram a ocupar o papel de gerenciadores das relações de crédito

¹ Segundo Coraggio, a concepção *“subjacente à insígnia ‘investir nas pessoas’ é aquela segundo a qual, tendo melhor acesso aos serviços básicos, os pobres terão maior capital humano e, portanto, maior probabilidade de realizar trabalhos produtivos e de obter renda. Entretanto, em uma economia de mercado, a efetivação dessa capacidade depende do acesso a outros recursos (terra, crédito, tecnologia, informação, etc.) e da organização sócio-técnica dos usos do excedente econômico: da estrutura dos investimentos de capital, das tecnologias desenvolvidas, dos bens e serviços que produz, etc.(...)”* (Coraggio, 1996, p. 91).

² O modelo clássico de desenvolvimento da América Latina neste século, baseado na intervenção do Estado, foi relativamente bem sucedido, pois integrou parcelas significativas da população, mas não resolveu os problemas de desenvolvimento nacional e de superação de desigualdades estruturais, tendo sido, ainda, ambivalente no nível da democracia política (Garretón, 1997). Ver, ainda, as concepções da Cepal sobre o desenvolvimentismo: Frank (1979); Cepal (1979).

internacional, com o Banco Mundial tendo importância estratégica na reestruturação econômica de países em desenvolvimento, com a adoção de programas de ajuste estrutural:

“(...) De um banco de desenvolvimento, indutor de investimentos, o Banco Mundial tornou-se o guardião dos interesses dos grandes credores internacionais, responsável por assegurar o pagamento da dívida externa e por empreender a reestruturação e abertura dessas economias, adequando-as aos novos requisitos do capital globalizado (Soares, 1996, p. 20).

Recentemente, as reformas implementadas sob orientação e financiamento do Banco Mundial a partir de fins dos anos 1980, estiveram centradas nas políticas de combate à pobreza, como forma de minimizar os efeitos perversos das políticas de ajuste adotadas na década anterior, que já obedeciam aos pressupostos de um novo liberalismo. Essas diretrizes, aliadas às que têm sido preconizadas por outros organismos internacionais, configuram o conjunto de orientações para as reformas contemporâneas dos sistemas de ensino (Banco Mundial, 1995; 1996; 1997).

Ao analisar a atuação do Banco Mundial na era pós-ajuste, Soares (1996), destaca suas principais diretrizes: aprofundamento da abertura comercial, da desregulamentação e privatização; aumento da poupança interna, por meio de reforma fiscal (redução do gasto público e implementação de reforma tributária) e estímulo à poupança privada; reforma da previdência, incentivando sua privatização; estímulo ao investimento privado em infraestrutura; flexibilização do mercado de trabalho; reformas no sistema educacional; implementação de programas sociais focalizados na oferta de serviços públicos para os grupos mais pobres; reforma institucional e reestruturação do Estado.

Coraggio (1996), ao discutir e analisar as propostas recentes do Banco Mundial para a educação, sublinha que caso as medidas de combate à pobreza fossem efetivamente implementadas pelos países periféricos, estas aumentariam o gasto público ao invés de diminuí-lo, como vem preconizando a organização. O autor acrescenta que há diferentes sentidos de leitura para as diretrizes das políticas sociais vistas sob a ótica do Banco Mundial. O primeiro sentido diz respeito à continuidade ao processo de desenvolvimento humano que ocorreu, *“apesar da falência do processo de industrialização e desenvolvimento econômico”*. Para tanto, seria preciso investir recursos públicos nas pessoas para que todos pudessem ter chances iguais de competir no mercado de trabalho. Porém, como não há clareza sobre *“como conseguir que o capital humano seja algo mais*

do que um recurso de baixo custo para o capital”, as políticas implementadas acabam por promover a “equidade à custa do empobrecimento dos setores médios urbanos, sem afetar as camadas de alta renda” (Coraggio, 1996, p. 121).

O segundo sentido das políticas sociais diz respeito à compensação dos efeitos perversos da constante *“revolução tecnológica e econômica que caracteriza a globalização”*. Pensadas como a possibilidade de continuidade nos ajustes estruturais, constituem o reverso da medalha: modificam a relação entre política, economia e sociedade, *“fomentando o clientelismo político. Inicialmente planejadas para atender aos grupos sociais afetados pela transição”*, atualmente centram o foco nos mais pobres, pois efetivamente, *“a regulação política dos serviços básicos subsiste, mas a luta democrática pela cidadania esmorece diante da mercantilização da política”* (Coraggio, 1996, p. 121).

Finalmente, o terceiro sentido pode ser visto como aquele que diz respeito à instrumentalização da política econômica. Assim, seu principal objetivo tem sido a descentralização da gestão do Estado em países com tradição de políticas centralizadas – caso da maioria dos países da América Latina – delegando à sociedade civil competitiva a alocação de recursos, sem mediação estatal:

“Outro efeito importante é introjetar nas funções públicas os valores e critérios do mercado (a eficiência como critério básico, todos devem pagar pelo que recebem, os órgãos descentralizados devem concorrer pelos recursos públicos com base na eficiência da prestação de serviços segundo indicadores uniformes etc) (...)” (Coraggio, 1996, p. 121).

De fato, nos anos 1990, técnicos de organismos multilaterais demonstravam preocupação em recolocar o debate sobre os processos descentralizadores de países de economia periférica em seu devido lugar. É nessa perspectiva que Mello (1993) analisa a necessidade de se conceder autonomia às escolas e aos sistemas de ensino no contexto das políticas de educação em nível mundial, a partir dos anos 1980. A autora salienta que a ausência de autonomia da escola, bem como a dificuldade em fazer chegar às instituições escolares os recursos financeiros e de infra-estrutura consumidos por máquinas burocráticas onerosas e ineficientes, configuraram estratégias de descentralização que *“(...) produziram efeitos contrários aos previstos: reconcentração de poder, localismo e regionalismo estreitos, aumento das desigualdades sociais* (Mello, 1993, p. 190).

Invariavelmente, o discurso que tem fundamentado a necessidade de reformas educacionais contemporâneas vem fazendo apelo à excelência, à eficácia e eficiência, à competitividade e a outros aspectos do campo da racionalidade econômica, indicando a existência de uma crise nos sistemas educativos cujos sintomas têm sido identificados com baixos rendimentos escolares, medidos por testes padronizados de exames nacionais ou por maus resultados obtidos em participação de testes internacionais (Carnoy, Castro, 1996; Bray, 1996; Puelles, 1993; Pedró, 1995).

Efetivamente, as diretrizes que fundamentam a agenda das políticas educacionais de alguns países (Argentina, 1994; Espanha, 1991, 1992; Brasil, 1999) têm enfatizado a necessidade de se priorizar a educação - vista como possibilidade de acesso ao conhecimento científico - no investimento e orçamento públicos como instrumento fundamental do crescimento econômico, da equidade social e da realização pessoal dos indivíduos. Verifica-se na sua análise um discurso reiterativo sobre a necessidade dos governos implementarem profundas reformas para reverter o quadro de ineficácia e ineficiência dos sistemas de ensino, visando atender as demandas de formação de um alunado cada vez mais excluído do mercado de trabalho formal³.

Em relação ao aspecto ideológico das novas diretrizes, destaque-se a utilização equivocada de modernidade identificada com modernização, *“educação identificada com sistema escolar e preparação para o mundo do trabalho, desenvolvimento identificado com crescimento econômico, formação com aquisição de conhecimentos, equidade com igualdade socioeconômica e pluralismo sociocultural (...)”* (Garretón, 1997, p. 129). É importante salientar que todos esses elementos acabam por compor um discurso normativo que omite as tensões inerentes às complexas relações estabelecidas entre diferentes realidades sociais e econômicas e suas formações históricas, o que confere aos países envolvidos peculiaridades na implementação de políticas públicas. Nesse sentido, a idéia de sociedade acaba sendo substituída pela imagem de mercado *“(...) ou pela de soma de indivíduos, pela do fluxo permanente entre subjetividades e estratégias ou pela*

³ A idéia da educação como o principal instrumento de crescimento e equidade social e econômica, via de regra repousa no pressuposto de que *“o mundo uniformizou seu modelo de crescimento econômico e que em todo crescimento a educação é a fonte principal. Tal posição pode ser desejável, porém, os recursos naturais, a posição de poder de certas sociedades em relação a outras, a natureza da distribuição da riqueza e o poder no interior das sociedades, a capacidade financeira, o poder militar, só para citar alguns elementos, podem ser mais influentes que a qualidade ou equidade da educação”* (Garretón, 1997, p. 139).

coexistência de comunidades identitárias em que se fundem cultura e sociedade. A sociedade identificada à idéia de pólis explode” (Garretón, 1997, p. 131).

As discussões promovidas no âmbito de organizações multilaterais e expressas em relatórios de recomendações para todos os governos vêm consagrando, na opinião pública, a idéia de que a principal causa na deterioração das condições econômicas e sociais dos países é consequência da crise da educação, passando a imputar às instituições educativas a responsabilidade pelos resultados obtidos em avaliações de monitoramento (Bray, 1996; Fiske, 1996; Carnoy, Castro, 1996).⁴

Nesse sentido, a perda da eficácia e eficiência dos sistemas de ensino tem sido discutida em grande parte das pesquisas acadêmicas e apontada em extensos relatórios elaborados para os organismos internacionais. Nos países desenvolvidos, esses estudos vêm demonstrando que a população jovem apresenta novas formas de analfabetismo (funcional), ausência de compreensão dos códigos básicos de habilidades e, conseqüentemente, uma notável falta de preparação para ingressar no mundo do trabalho. Acrescente-se a esses problemas apontados a inversão dos sistemas de ensino que, ao invés de oportunizarem chances de acesso ao mercado de trabalho, começaram a reproduzir e aumentar as desigualdades econômicas e sociais, tendo em vista as transformações da economia mundial, desde os anos 1970 (Ottone, 1996; Carnoy, Castro, 1996; Fiske, 1996).

Porém, a estrutura vigente nos sistemas de ensino reflete o modelo das sociedades industriais transposto para os países em desenvolvimento, cuja concepção está mais ligada ao crepúsculo do século XIX do que ao nascimento do século XXI. Dessa forma, as mudanças em curso têm apontado, de um lado, para a necessidade de reforma na estrutura e nas funções dos sistemas de ensino, no currículo e na formação dos profissionais da educação. De outro lado, têm renovado as concepções tecnicistas de educação vigentes sobretudo nos anos 1970, apostando que a eficiência e a eficácia desses sistemas serão conquistados via a ampliação do processo de estruturação do monitoramento dos resultados obtidos pelas escolas e pela implementação de descentralização administrativa e financeira,

⁴ É importante salientar que a eficácia e a eficiência dos programas sociais têm sido objeto de preocupação, sobretudo desde os anos 1960, nos EUA, quando o governo daquele país iniciou um processo de avaliação dos Programas de Combate à Pobreza. Na área educacional, especificamente, o lançamento do Sputnik, em 1957, provocou a constatação da inferioridade americana no ensino de matemática e ciências. Em decorrência, o governo americano promoveu ampla reforma curricular. A partir daí, a avaliação passou a ocupar um lugar central no desenvolvimento de novas estratégias de ensino (Vianna, 1995).

compreendendo essa dinâmica como a possível delegação de autonomia à escola (Ball, 1999; Afonso, 1998; Munin, 1998; Coraggio, 1996).

A educação formal e seus principais protagonistas, os professores, encontram-se hoje no centro da discussão acerca da importância que a escolaridade adquiriu face aos atributos requisitados pela globalização da economia, da política e da cultura. Segundo Torres Santomé, da mesma maneira que *“na filosofia toyotista existe uma notável exaltação da figura do trabalhador, também na educação os discursos são unânimes sobre a importância decisiva da classe docente”*. Invariavelmente, o discurso recente que fundamenta a agenda de boa parte dos programas de reforma dos sistemas de ensino, assume que, sem a cooperação de professores e diretores, *“nenhuma inovação pode ser bem sucedida. As tentativas mais fordistas de confiar na tecnologia para suprir ‘déficit’ de formação ou falta de cooperação são agora consideradas ineficazes”* (Torres Santomé, 1998, p. 21).

Os quatro pilares que, segundo esta ótica, impulsionariam os países a serem competitivos em âmbito internacional, pode ser resumida na seguinte pauta: prioridade de investimentos no ensino básico, na tecnologia, na capacitação docente e na qualificação da mão-de-obra, suportados pelo controle do Estado que, neste caso, assumiria a complexa operacionalização de verificação de seus resultados. No entanto, concomitantemente, outras questões norteadoras podem ser encontradas nas diretrizes internacionais, de teor totalmente diverso daquele que busca na economia e na necessidade de mudanças na gestão das políticas públicas, a principal justificativa para que ocorram mudanças nos sistemas educacionais.

É interessante, por exemplo, observar o aporte na área educacional de temas até muito recentemente explorados como objeto de pesquisa em outras áreas do conhecimento tais como a antropologia, a sociologia cultural, a ciência política e oriundos de diferentes manifestações sociais: o multiculturalismo, as etnicidades, a (re) significação de identidades coletivas, as relações de gênero e a orientação sexual, a ética e meio ambiente. Esses temas, na realidade, têm constituído o cerne das diretrizes que informam a elaboração de propostas

de currículo nos diferentes sistemas de ensino (Argentina, 1994; Espanha, 1991, 1992; Brasil, 1999), sendo indicados como eixos temáticos ou transversais⁵.

É importante abrir um parêntese para sublinhar algumas relações entre essas orientações curriculares elaboradas em âmbito internacional e o processo de elaboração dos Parâmetros Curriculares Nacionais do Ensino Fundamental (1998), bem como das Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio (1999) encetado pelo governo brasileiro entre 1996 e 2000, assunto, aliás, que já foi objeto de intenso questionamento no âmbito acadêmico e sindical (Moreira, 1997; Ferretti, Silva, 2000; Bueno, 2000; Martins, 2000; Apeoesp, 1999).

Alguns estudiosos da área vêm questionando não apenas a inconveniente adoção de modelos curriculares questionáveis tanto em sua substância, isto é, em seus pressupostos teórico-metodológicos, quanto em sua operacionalidade, por parte do Ministério da Educação no Brasil. Nesse sentido, Moreira analisa a concepção curricular que informa os Parâmetros Curriculares Nacionais fundamentados nas idéias de César Coll, mentor da reforma curricular espanhola, sublinhando que uma das principais características desse modelo de currículo é a de se restringir às necessidades e interesses individualmente considerados, negligenciando o caráter político da discussão sobre a qualidade do ensino e suas finalidades.

De acordo com o autor, nessa perspectiva prevalece o argumento de que a educação desperta nos alunos uma atitude crítica frente aos conhecimentos, valores e relações sociais dominantes. No entanto, desconsidera os

“conflitos e interesses que permeiam os processos de produção educativos e as relações de classe social, gênero e raça (...). Não se analisa de quem são de fato as demandas apresentadas ao sistema educativo e a quem seu atendimento vai favorecer. Não se explicitam as estruturas de poder e dominação a que tais demandas se associam. Termina-se, então, por enfatizar a integração do aluno à ordem social vigente e por secundarizar os aspectos de opressão, contestação e resistência envolvidos na prática curricular” (Moreira, 1997, p. 98).

O autor acrescenta, ainda, outros questionamentos acerca da concepção de conhecimento subjacente a essas orientações, indagando em que medida as teorias psicopedagógicas utilizadas e a inflexão excessivamente psychologizante, correspondem à

⁵ Sobre os temas transversais, ver, particularmente, o artigo de Buxarrais (1993). Sobre a emergência e importância de temas *marginalizados* que passam a ser incluídos na vida político-institucional, ver: Giddens

matriz de conhecimento efetivamente necessário para responder às demandas do processo de mudanças sociais, econômicas, históricas, políticas e culturais aceleradas pela transnacionalização do capital. Nesse sentido, a denominada sociedade do conhecimento⁶, na realidade uma redefinição do conceito de capital humano (Frigotto, 1994), teria suas demandas prioritárias, criação de conhecimentos novos, informação e difusão, preenchidas pelas políticas públicas educacionais, independentemente da desigualdade econômica e social dos diferentes países que adotaram as orientações dos organismos internacionais?

Em outras palavras, o conhecimento, visto como mola propulsora desta última etapa de reorganização do mundo produtivo e da vida social, seria a panacéia para todos os países envolvidos em reformas dos sistemas de ensino, independentemente de suas formações históricas, econômicas, sociais e culturais, características estas que condicionam inserções diferentes no mercado internacional e possibilidades totalmente diversas de apropriação coletiva do conhecimento produzido socialmente pela humanidade? Da maneira como vem sendo apresentada, essa concepção de conhecimento deve ser analisada e compreendida como um dos elementos fundamentais para potencializar as exigências da racionalidade instrumental dos processos produtivos (Frigotto, 1994), visando obter resultados imediatos e precisos nos termos enunciados pela pedagogia das competências (Ropé, Tanguy, 1997).

Teorias psicopedagógicas que se transformam em modelos operacionais utilizados em sistemas de ensino para melhorar o processo ensino-aprendizagem não são uma novidade. Em princípio, o que parece diferente no presente momento, é a tentativa de sua utilização aproximando-as de uma concepção de conhecimento menos instrumental, mais flexível e, conseqüentemente, mais próximo dos paradigmas propostos pela ciência contemporânea.⁷ Azanha, ao criticar também a prevalência de uma concepção psicologizante nas Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental no Brasil⁸,

(1991).

⁶ Ver, também, a discussão realizada por Miranda (1997), sobre a centralidade que o conhecimento adquiriu contemporaneamente, e a mudança implícita na sua concepção.

⁷ Ao longo do século XX a física é a ciência que tem influenciado significativamente a mudança de paradigmas no mundo da produção científica a partir da consolidação da mecânica quântica. Categorias tais como imprevisibilidade; flexibilidade; imponderabilidade passam a compor o estatuto de uma ciência que não preconiza verdades, que apenas indica tendências (Kaufmann, 1977).

⁸ Ver, também, a observação realizada por Cunha (1996), ao avaliar os Parâmetros Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental (Convívio e Ética) sobre a prevalência de objetivos atitudinais (que o autor denomina ideológicos, no seu sentido mais amplo, pois são provisórios) em relação aos objetivos específicos de ensino dos conteúdos: *Na prática, é possível que cada área curricular, especialmente as fortes áreas de Língua Portuguesa, de Matemática, de Ciências, e de Conhecimentos Históricos e Geográficos, tenderão a impor*

seguindo a tendência sobretudo do currículo implementado pelo Governo da Espanha, fundamentado nas teorias piagetianas, afirma que:

“(..) mesmo que não se coloque em dúvida a questão da prioridade da psicologia ou da Psicopedagogia, ainda haveria a questão da preferência por uma particular teoria. É compreensível que as opções teóricas sejam assumidas de maneira persistente por cientistas individuais, mas a própria ciência como um empreendimento cultural coletivo necessita das divergências e das visões antagônicas, isto é, do pluralismo teórico” (Azanha, 1996, p.6)

Nesse sentido, aparecem fórmulas internacionais que indicam a necessidade de superação do paradigma de conhecimento subjacente aos modelos de currículo. Os sistemas de ensino vêm sofrendo uma demanda para se adaptarem às mudanças econômicas e sociais tendo em vista que a nova matriz cognitiva deverá acompanhar os investimentos concentrados atualmente nos segmentos de telecomunicações, informática, financeiro, diversões e turismo. Esses setores exigem não apenas vultosos investimentos, mas profissionais altamente qualificados e polivalentes, ou seja, aqueles capazes de desenvolver habilidades básicas e complementares para alimentar a produção tecnológica, além de dominar línguas estrangeiras (A Empresa do novo..., 1999).

Uma das exigências para que as empresas conquistem os certificados de qualidade, tem sido a apresentação de um quadro de funcionários com a escolaridade mínima exigida pelo padrão da transnacionalização do capital. No caso brasileiro, significaria passar da média de 3,5 anos de escolaridade para uma média de 8 anos, no mínimo⁹. No Brasil, no entanto, não há explicitação sobre quais setores sociais assumiriam efetivamente o necessário investimento em formação de mão-de-obra. No importantíssimo documento de 700 páginas elaborado pela *Confederação Nacional da Indústria*, em maio de 1996, intitulado *Brasil industrial: competitividade para crescer*, e que contém as principais medidas exigidas para reestruturar o setor, apenas 36 páginas se dedicam a discutir, genericamente, sobre a importância que a educação e os investimentos em recursos tecnológicos, tais como a educação a distância, detêm face a essa necessidade. Detalhes

suas próprias finalidades, mais cognitivas que atitudinais. Dentre os doze objetivos apresentados para o ensino fundamental, cinco referem-se, grosso modo, aos conteúdos das áreas curriculares, sendo que apenas um menciona explicitamente a Língua Portuguesa. Os demais sete objetivos, ou seja, dois terços deles, referem-se a objetivos ideológicos (Cunha, 1996, p.63).

⁹Na Argentina, a média de escolaridade é de 8,7 anos e, no Chile, de 7,5 anos (Netz, 1996).

sobre como o setor empresarial contribuiria mais para que essa relação se efetive, não há menção no documento (Trevisan, 1996).

A preocupação está muito mais voltada à potencialização do próprio sistema produtivo. Nesse sentido, a formação de recursos humanos ponderados, cooperativos, solidários, compreensivos, flexíveis e autônomos corresponderia, atualmente, ao perfil de mão de obra requisitada pelo mercado de trabalho. Assim,

“(...) a polivalência significa também preparar o trabalhador para receber (re) treinamento, a fim de que possa ocupar um novo posto de trabalho dentro da mesma família ocupacional ou até mesmo fora dela. Embora o documento¹⁰ não reconheça, pode-se intuir que a utilização da formulação ‘empregabilidade’ relaciona-se com a nova dinâmica no processo de trabalho, no qual atividades profissionais são modificadas ou destruídas, e outras são criadas. Isto é, a polivalência seria um ‘seguro contra o desemprego’ em caso de desatualização profissional ou até mesmo em caso de extinção da ocupação profissional, original do trabalhador” (Rodrigues, 1998, p. 114).

Aparecendo pragmaticamente como uma medida passível de ser implementada com eficiência por países requisitados a promover as reformas no setor social, a denominada *política do conhecimento* passou a ser um item indiscutivelmente prioritário nas pautas dos organismos multilaterais, nos programas de governo e no discurso veiculado pelo empresariado e pela *midia* (Rodrigues, 1998). Nesse sentido, a exigência do aumento de escolaridade para preenchimento dos cargos é irreversível e generalizada no mercado de trabalho, muitas vezes sedimentada no discurso de que a mão-de-obra precisa potencializar seus próprios recursos para se realocar na velocidade das demissões e trocas de postos e pólos produtivos.

Em documento intitulado *Educación y Conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, elaborado pela CEPAL/UNESCO em 1992 através da *Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe/OREALC*, as diretrizes para intervenção nos sistemas de ensino dos países inseridos nessa região do globo são claras. Através de sólida argumentação e plausíveis justificativas o denso documento esclarece que

“(...) a estratégia proposta tem por objetivo contribuir para criar, no próximo decênio, certas condições educacionais, de capacitação e de incorporação do progresso científico-tecnológico que tornem possível a

¹⁰ O autor se refere ao documento intitulado *Competitividade industrial – uma estratégia para o Brasil*, elaborado pela Confederação Nacional da Indústria, em 1998.

transformação das estruturas produtivas da região em marco de progressiva equidade social” (p. 16).

O documento esclarece ainda, que a equidade social apenas será consolidada se os governos que executam as políticas tiverem controle sobre os processos de implementação das políticas sociais, o que significaria acompanhar e avaliar os programas desenvolvidos. Nessa perspectiva, defende-se a competitividade como objetivo e a utilização do desempenho de alunos e escolas como parâmetro das políticas educativas, salientando-se que esse processo será bem sucedido apenas se houver um amplo processo de descentralização como principal componente do esquema institucional (Winkler, 1994; UNICEF, 1991).

A *Organización de Estados Iberoamericanos para la educación, la ciencia y la cultura*, elaborou documento intitulado *Educación, gobernabilidad democrática y gobernabilidad de los sistemas educativos* (Santiago de Chile, 1996), como texto preliminar visando subsidiar as reuniões subregionais dos Estados Iberoamericanos.¹¹ Os principais aportes teóricos para elaboração do documento, no entanto, foram retirados das propostas elaboradas pelos Ministérios de Educação dos países da OEI e das Oficinas realizadas pela Orealc, em Kingstom, Jamaica, em maio de 1996, durante a VII Reunião de Ministros de Educação da América Latina e Caribe, intituladas “*Educación para o Desenvolvimento e a Paz: valorizar a diversidade e aumentar as oportunidades de aprendizagem pessoal e coletiva*”.

O documento está dividido em 3 partes. A primeira apresenta um diagnóstico sintético sobre as conseqüências para a governabilidade democrática em função da recente reestruturação internacional na economia e das manifestações sociais dela decorrentes. A segunda parte se dedica a examinar como os sistemas educativos influem sobre a governabilidade democrática e encaminha sugestões sobre como podem ser potencializados para estabilizar a dinâmica política dos países envolvidos. Finalmente, na última parte, discute a governabilidade dos próprios sistemas educativos, visando obter um consenso sobre *o quê e a quem ensinar, como e por que fazê-lo*. No entanto, logo no início do referido texto, os intervenientes para a instauração da governabilidade são colocados. O

¹¹ Ver artigo que realiza uma análise sobre o documento que vem orientando as reformas educativas na América Latina (Martins, Franco, 1997).

exercício da cidadania aparece como elemento de fundamental importância emergente nos últimos dez anos para a consolidação democrática, porém

“A despeito do aumento da participação organizada dos cidadãos ser considerado um importante componente da consolidação democrática, as mudanças recentes, tanto na América Latina, como na Espanha e em Portugal, não têm levado ao seu fortalecimento. Fatores estruturais, mudanças no papel do Estado e a emergência de uma nova cultura mais centrada no indivíduo se combinam para debilitar os atores e a participação social (...)” (OEI, 1997, p. 126).

De modo geral, as orientações do documento tentam indicar caminhos para superação do quadro de pobreza, potencializando as conquistas preconizadas por uma concepção de cidadania bastante discutível, porque reduzida ao acesso mínimo de condições de vida: água, luz, esgoto, caminhos pavimentados, meios de comunicação (televisão), saúde e educação. Infelizmente, a concepção sobre conhecimento e educação apresentada nesse documento da OEI não discute as bases epistemológicas necessárias à estruturação de um currículo capaz de alçar os homens, e não o sistema produtivo, à conquista de uma qualidade de vida a ser compartilhada por todos aqueles que, hoje, se encontram às margens das ilhas de excelência.

Mesmo reconhecendo que a educação enfrenta hoje profundas tensões que marcam sua própria ruptura com o sistema clássico, o documento não reconhece que há uma

“(...) dissociação entre cultura juvenil e os processos de socialização escolar e familiar; entre os traços bioquímicos da infância e da juventude e a inserção na sociedade; entre os requisitos de formação pessoal e a inserção cada vez mais complexo e estreito mundo do trabalho; entre a transmissão da herança cultural e o modo de produção e reprodução de conhecimentos e habilidades. A escola, em seus diversos níveis, não pode assegurar a unidade entre esses elementos como fez no sistema educacional clássico” (Garretón, 1997, p. 140).

Em documento elaborado pelo *Ministério de Cultura y Educación da la Nación Argentina*, em 1994 e aprovado pelo *Consejo Federal de Cultura y Educación* no mesmo ano, a justificativa básica para apresentar à nação *Los Contenidos Básicos Comunes para Educación General Básica*, aponta as reformas realizadas em alguns outros países como o México, Espanha e França, como bem sucedidas, em pleno processo de implementação e, portanto, como referenciais a serem seguidos enquanto modelos para sustentar nova fase de desenvolvimento social e econômico¹².

¹² Tradução minha.

De modo geral, a introdução do documento apresenta os pressupostos teórico-metodológicos para a reforma de currículo resumidos nas seguintes palavras-chave: *saber, saber pensar, saber fazer, e saber ser*. Esses pressupostos são expressos, logo em seguida, em áreas do conhecimento, dentre as quais, destaquem-se, aqui, *Formação Ética e Cidadania e Ciências Sociais e Tecnologia*.

Ao avaliar as transformações contemporâneas nas instituições de ensino promovidas pela reforma em curso na Argentina, Braslavski (1993, p. 3) afirma que a proposta de fortalecimento da autonomia das instituições de ensino na América Latina chegou àquele país depois de vinte anos de transformação na administração da educação. Embora esse processo tenha possibilitado a transferência de responsabilidades do setor educacional antes centralizado na União, às províncias e municipalidades, a ausência de reformas na estrutura central do Estado provocou um certo grau de anomia ao sistema de ensino, tendo em vista a ausência de normatização rígida para a área.

Na Espanha, a reforma educativa constituiu o escopo de uma política de Estado para a área, organicamente configurada.¹³ O conjunto de documentos relativos à reforma curricular seguiu um desenvolvimento normativo em duas etapas: a primeira desenhou o perfil político da reforma - *Decreto de Curriculum, Projecte Curricular, Orientació i tutoria, adaptacions curriculars e temes transversals*. A segunda previu, especificamente, as *Orientacions didàctiques e Àrees curriculars*. Embora a reforma espanhola tenha desconsiderado maior participação dos educadores e segmentos representativos do setor configurando-se como uma política setorial articulada em áreas endógenas ao poder executivo, ela propôs uma criteriosa discussão sobre a necessidade de sua implementação, afirmando que

“Os Materiais para a Reforma, podem ser um instrumento facilitador da formação permanente do professorado, formação necessária a qualquer profissional (...), mas que são especialmente necessários em um momento social de mudanças aceleradas (políticas, culturais, tecnológicas etc) e, concretamente, de mudanças aceleradas no sistema educativo”(Ministeri d'Educació i Ciència. Espanha, 1992, p.14)¹⁴.

¹³ A reforma educativa na Espanha se fundamentou em experiência realizada, a partir de 1985, na Comunidade Autônoma da Catalunha. Em 1990, o Governo Espanhol decretou a Logse: *Llei d'Ordenació General del Sistema Educatiu*, que, de acordo com o *Reial Decret*, implantou a reforma no denominado ensino primário.

¹⁴ Tradução minha.

O programa de reforma educativa espanhola apresentou como referência central uma pauta de temas organizados em torno de questões sobre as quais nenhum indivíduo de bom senso, *a priori*, afirmaria ser dispensável sua abordagem frente à complexidade dos conflitos sociais, étnicos e religiosos que estão a exigir o exercício da tolerância entre os povos e a compreensão mútua entre atores com desempenhos, papéis e destinos sociais muito diferentes. Dessa forma, as diretrizes e pressupostos que fundamentaram o currículo nacional espanhol apresentaram categorias de pensamento comuns acerca da concepção de educação e conhecimento que traduziram alguns dos temas necessários para responder às novas demandas postas pela consolidação do processo de globalização da economia, da política e da cultura, dentro de um modelo de gestão do ensino que conferia autonomia às escolas.

Ao discutir as possibilidades e limites da reforma educativa espanhola, Afonso (1998), sublinha que a avaliação prevista pela Logse – Ley de Ordenación del Sistema Educativo - preconizava desde a avaliação geral do sistema (que seria realizado por um Instituto Nacional de Calidad y Evaluación) até a avaliação das escolas e dos processos pedagógicos. Analisada como corolário de um longo processo de mudanças iniciado nos anos 1970, ainda sob o regime franquista, a Logse, na visão de autores mais conservadores, representaria um retrocesso pois indica a aprovação *por decreto* no caso do ensino obrigatório, para dissimular o insucesso escolar e, ao mesmo tempo abole a prova externa para atribuição do título de *bachiller*, não permitindo que as desigualdades do sistemas possam ser calibradas e impedindo as comparações entre escolas e os seus professores (Tassara, apud Afonso, 1998).

Para outros autores, no entanto, a Logse representaria uma intervenção do Estado na área realizada sob as diretrizes dos organismos internacionais, desconsiderando a cultura do próprio sistema educacional e redefinindo o poder central que vem se utilizando de mecanismos de controle muito maiores (Gimeno, 1993). Nessa perspectiva política, a autonomia, vista instrumentalmente como descentralização e/ou desconcentração da rede de escolas administradas por estados e municípios, pode esbarrar, ao que tudo indica, nos limites de uma nova normatização de currículo, na avaliação externa, em procedimentos administrativos e financeiros nem sempre transparentes.

Nesse sentido, Afonso (1998), discute a tensão existente entre a centralidade que a avaliação adquiriu nesta etapa contemporânea de reformas do ensino e a autonomia profissional dos professores. Na ótica das diretrizes internacionais, a relação entre rendimentos dos alunos, medidos por testes padronizados que seguem modelos internacionais, e o aumento da eficácia e eficiência dos sistemas de ensino, justificaria o controle que o Estado deve exercer sobre os processos descentralizadores de gestão do ensino e da outorga da autonomia às escolas que deveriam se responsabilizar, como unidades autônomas, pelo sucesso ou fracasso do ensinar e aprender. Apenas através desse controle, haveria possibilidade de reversão nos baixos índices de qualidade de boa parte dos sistemas de ensino, aumentando as taxas de retorno da educação.

O autor acrescenta, também, que em determinadas conjunturas sociais a opção pela avaliação vem ocorrendo independentemente das opções políticas dos governos, como no caso da França durante a gestão socialista de Michel Rocard, quando a avaliação de políticas naquele país ganhou vigoroso impulso. No entanto, para o autor, nos países que adotaram políticas de descentralização, a avaliação surgiu como uma das formas de restabelecer o controle central por parte do Estado. Porém, nos países que adotaram rigorosamente diretrizes políticas neoliberais, a avaliação vem sendo, via de regra, *“utilizada como meio de racionalização e como instrumento para a diminuição dos compromissos e da responsabilidade do Estado”* (Afonso, 1998, p. 76).

É inegável que há uma legitimidade no controle do Estado sobre a implementação de suas políticas setoriais, por meio da avaliação dos processos e impactos dos programas governamentais. Porém, é necessário que essa legitimidade seja vista no âmbito das relações complexas existentes entre a sociedade civil, instância à qual as escolas deveriam prestar contas efetivamente do que fazem com a escolaridade de jovens e crianças, e o Estado a quem compete prover o sistema de ensino de condições adequadas para que os programas de governo sejam operacionalizados. De qualquer forma, a emergência do conceito de *accountability* nos anos 1960 e sua consolidação a partir sobretudo dos anos 1980, evidenciou que a avaliação assumiu o lugar central na implementação das políticas sociais¹⁵.

¹⁵ De acordo com Vianna (1995, p. 8), “(...) O contexto político decorrente, inicialmente, da administração John Kennedy e, a seguir, após 1963, da gestão Lyndon Johnson, em que houve uma grande preocupação com os reflexos das desigualdades sociais na diferenciação das oportunidades educacionais, passa a

De modo geral, as denominadas avaliações em larga escala partem de pressupostos identificados com medidas da qualidade da educação, estabelecendo mecanismos que permitam quantificar diversos *produtos* do processo educativo. Estão baseados em desenhos de instrumentos que visam medir a qualidade dos sistemas de ensino, com ênfase nos indicadores de *qualidade de produto*, entendido como aprendizagem dos alunos e *qualidade do processo de ensino*, compreendido como a implementação de medidas de acesso, índices do fluxo escolar, características da escola e de investimentos financeiros na área. Nesse sentido, a justificativa utilizada nessas intervenções em larga escala sublinha que apenas a mensuração sistemática pode permitir o fornecimento de informações que consolidem uma cultura avaliativa e sirvam de base para um gerenciamento eficiente e eficaz do sistema de ensino, bem como a implementação de medidas de correção (Waiselfisz, 1993; Gomes Netto, Rosenberg, 1995; Filp et al., 1990; Castro, 1995; Silva, 1994)¹⁶.

O paradoxo é que o processo de descentralização e autonomia dos sistemas de ensino e das escolas conquistou espaço e opinião pública ao mesmo tempo que os governos vêm implementando reformas que priorizam diminuição de gastos e atendimento da demanda (aumento das matrículas), ou seja, continuou a ocorrer (em alguns países mais do que em outros), uma expansão dos sistemas com cortes no financiamento (Coraggio, 1996).

Munin (1998), ao avaliar experiências de descentralização e concessão de autonomia à rede de ensino em alguns países (Chile, Argentina, Alemanha), salienta que tem sido permitido às escolas utilizar seus próprios recursos, idéias, projetos e valores num contexto configurado pela ausência material do próprio Estado. Nessa perspectiva, a palavra autonomia deixou de ser entendida como *governar-se a si próprio*, encontrando-se

determinar um grande esforço no sentido de criar novas condições na área educacional, surgindo, por influência de Bob Kennedy, o conceito de responsabilidade em educação (accountability), a fim de evitar possíveis desperdícios dos recursos financeiros concedidos aos programas curriculares e a suas avaliações, na área de educação compensatória (...).

¹⁶ Nessa perspectiva, autores como Waiselfisz (1993) e Gomes Netto, Rosenberg (1995) discutem sistemas de monitoria e avaliação do desempenho escolar promovidos pelos Ministérios da Educação do Chile, Costa Rica e México. Filp, et al. (1990), apresentam alguns dos resultados do projeto desenvolvido no CIDE, sob encomenda da UNESCO/OREALC; Castro (1995) discute o Laboratório Latino-americano de Avaliação da Qualidade da Educação, criado em 1994 pela UNESCO. Silva (1994) analisa exemplos de avaliação dos sistemas de ensino nos Estados Unidos, Inglaterra e País de Gales, Suécia e França. Esses estudos procuram demonstrar que as avaliações realizadas permitem a esses países tomar decisões que logram a superação de contradições, conflitos e incoerências existentes entre o discurso e a prática, em suma, entre a formulação da agenda de governo e a implementação de medidas políticas.

reduzida à ampliação de espaços de discussão interna à própria escola e limitada à liberdade de implementar “*projetos pedagógicos autônomos*” (Munin, 1998, p. 12).

De acordo com a avaliação realizada pela autora, medidas como a concessão de autonomia à rede de escolas, a descentralização, a semi-privatização e a seleção de escolas bem sucedidas por meio de avaliações externas aos sistemas de ensino, estabeleceram que o bem social *educação* poderia ser determinado pelos resultados das negociações dos indivíduos entre si, dependentes de seus próprios recursos e competências, sem mais a presença compensatória e redistributiva do Estado democrático social (Munin, 1998). Nesse sentido, o papel desempenhado pela escola atualmente, instituição sobre a qual recai toda a responsabilidade pela implementação das políticas da área, permite a compreensão, ao mesmo tempo, da redefinição do papel do Estado e da sociedade civil contextualizados por novas regulações na distribuição de bens sociais.

Como se discutiu no capítulo 2, no contexto atual de desregulamentação do Estado democrático, renova-se a concepção liberal segundo a qual os atores privam de uma liberdade negativa em função da retração das responsabilidades sociais desse Estado (Bobbio, 1988, 2000; Castel, 1998))¹⁷. As medidas de liberdade, nesse contexto, acabam configurando um paradoxo que limita seu próprio exercício. Senão vejamos.

De um lado, nenhuma das reformas educacionais em curso defende a privatização absoluta dos sistemas de ensino, pois isso representaria entregá-los às regras de mercado. Segundo Munin (1998), o pagamento direto do contribuinte/consumidor/cidadão às escolas, implicaria numa desregulamentação do próprio setor privado, particularmente no caso dos países periféricos. As escolas (confessionais ou laicas) deixariam de ter acesso, muito provavelmente, às subvenções do Estado pelo sistema de bolsas de estudo e créditos educativos. Para este setor ainda é melhor uma educação pública ou privada parcialmente subvencionada pelo Estado ainda que num momento de retração dos investimentos, pois nesse contexto ele se resguarda de ficar completamente à mercê das regras de mercado. Nesse caso, a presença do Estado é forte e exerce um papel redistributivo que privilegia os já privilegiados.

¹⁷ Para Bobbio, “a defesa do indivíduo contra a tentação do Estado de prover ao seu bem estar golpeia não apenas a esfera dos interesses, mas também a esfera moral; hoje estamos demasiadamente influenciados pela crítica exclusivamente econômica ao Welfare State para nos darmos conta de que o primeiro liberalismo nasce com uma forte carga ética, com a crítica ao paternalismo, tendo a sua principal razão de ser na defesa da autonomia da pessoa humana” (Bobbio, 1988, p.27).

De outro lado, a normatização pedagógica exercida fortemente no momento histórico anterior (até os anos 1970), passa a ser substituída pela delegação da autonomia no que tange a projetos pedagógicos, seus conteúdos, metodologias e recursos didáticos. De acordo com Munin, ainda, a delegação da autonomia vem se restringindo a medidas que já estavam postas nos anos 1970: escolha de diretores, coordenadores pedagógicos e materiais didáticos, além de possibilitar às escolas a definição do currículo na parte diversificada, de acordo com as necessidades de sua clientela. A escola passa a ter liberdade, também, para buscar parcerias no setor privado.

Reivindicada como projeto pedagógico desde a Grécia Antiga, o tema da autonomia se consolida exatamente no momento histórico pouco propício para que ela represente uma conquista efetiva para a escola e seus principais protagonistas: professores e direção. Há um consenso sobre a necessidade de a escola ser autônoma e ele é irrefutável. Entre seus maiores defensores pesa a argumentação de que a autonomia confere poder às instâncias locais e regionais, promovendo sua independência em relação ao poder de Estado fortemente centralizado até os anos 1970 e incentivando o pluralismo de idéias, o respeito às diferenças, a emergência de atores sociais criativos e responsáveis, além de propiciar maior eficiência e eficácia ao sistema de ensino.

No entanto, como se discutiu no capítulo 1, seu significado deve ser entendido a partir da análise do processo constituído por dimensões individuais e coletivas. A compreensão desse processo permite avaliar a distância e a tensão existentes entre lutas autônomas e o conjunto de instituições sociais cuja função é a de garantir a reprodução das relações sociais de produção, pois as possibilidades e limites para seu exercício são dados por um conjunto de fatores subjetivos. Ela só pode ser definida, portanto, como relação e prática social. Ao que tudo indica, porém, o contexto recente no qual são tecidas as práticas e relações sociais vem configurando senão um retrocesso, ao menos um paradoxo nas conquistas efetivadas pela democracia no que tange ao exercício de liberdades individuais, conforme se discutiu anteriormente.

Uma das principais dificuldades discutidas por alguns teóricos no que tange à efetivação da autonomia da escola, bem como para que seu desenvolvimento se reverta na melhoria do desempenho do rendimento dos alunos, aumentando, conseqüentemente, a eficácia e a eficiência dos sistemas de ensino, é o processo de consolidação da avaliação

externa utilizada por diferentes países baseados em testes padronizados em larga escala (Puelles, 1993; Pedró, 1995; Afonso, 1998).

Essa utilização indiscriminada de modelos de avaliação em larga escala, vem sendo questionada por diferentes autores que têm apontado seu caráter arbitrário e que invalida, parcialmente, o discurso em defesa da autonomia escolar. Segundo Thurler, os métodos clássicos de observação pontual e externa não podem captar mais a dinâmica de funcionamento da escola, pois suas características e sua cultura só podem ser captados enquanto duram as observações, representações e interações dos atores envolvidos. Nesse sentido, *“(...) A problemática da eficácia evoluiu. Hoje, está-se abandonando a abordagem inicial, tecnicista e quantificadora, para se colocar em relação diferentes efeitos e características qualitativas, tais como o clima da escola, sua cultura ou sua ética”* (Thurler, 1998, p. 175).

Perrenoud (1998) também salienta que a realização de avaliação externa sobre os resultados obtidos pelas escolas constitui um importante indicador para que os gestores dos sistemas de ensino possam corrigir problemas e reorientar decisões e percursos institucionais, porém, discorda da utilização de metodologias que desconsideram a diversidade cultural que promove impacto e compromete os resultados finais obtidos por testes padronizados.

Outro aspecto importante a ser considerado, ainda, no processo de constituição da autonomia é que a cultura sacralizada da organização escolar não é completamente vulnerável ou invulnerável à normatização estatal. De certa forma, as organizações escolares realizam uma releitura sobre as normas oficiais, originando um produto híbrido. Nesse sentido, pode-se afirmar que não bastam também apenas os chamados *insumos* – investimentos em larga escala de recursos físicos e financeiros – pois há um tempo de aprendizagem institucional das escolas e do próprio sistema com todo seu ritual burocrático-normativo.

De um lado, o potencial de aprendizagem dos alunos, isto é, sua capacidade de aprender na escola por meio de regras impostas por conteúdos distribuídos em disciplinas, é fortemente marcado por histórias de vida constituídas pelas características culturais que carregam consigo. De outro lado, há o trabalho docente que não se reduz à sua competência técnica em fazer os alunos aprenderem, mas que também se reveste de um conjunto de

características que englobam seu próprio capital cultural, sua formação profissional inicial, suas possibilidades de investimento na carreira, suas possibilidades de otimizar a capacidade dos alunos em aprender e seu compromisso com determinada concepção de educação e, conseqüentemente, de mundo.

Munin (1998) também afirma que não há resultados evidentes de melhoria no desempenho do sistema em função da *autonomia outorgada*, nem tampouco há uma relação direta entre a melhoria do rendimento do aluno e a autonomia da escola. Segundo a autora, em alguns países (Chile; Argentina) há evidências de aprofundamento na desigualdade no rendimento dos alunos versus diversidade de projetos pedagógicos. Os efeitos da *autonomia delegada* e, conseqüentemente, da introdução de maior liberdade nos sistemas de ensino podem assim ser resumidos: a ausência de impedimentos estatais para desenvolvimento de projetos pedagógicos autônomos transforma a escola num amplo campo de exercício de livre arbítrio que, tanto será melhor sucedido quanto maiores forem as condições de infra-estrutura e de recursos humanos capacitados que ela tiver (Munin, 1998).

Caso contrário, pode aumentar a desigualdade entre escolas de um mesmo sistema de ensino quanto ao rendimento escolar dos alunos, uma vez que a autonomia está dada num contexto de redistribuição regressiva, isto é, a redução do gasto público em educação amplia a desigualdade na distribuição de recursos. A legitimação da redistribuição regressiva, legitima também a desigualdade fundamentada no poder e sedução da outorga da liberdade, pois, segundo a autora,

“(...) a liberdade seduz porque no sentido comum significa o poder de beneficiar a si mesmo (...). A idéia de liberdade oferece a promessa de poder e obstrui a relação entre o benefício desejado e os recursos necessários para obtê-lo (...)” (Munin, 1998, p. 24).

Outro elemento de atração é a obtenção de prêmios pelo esforço realizado. Parte-se do pressuposto que o rendimento dos alunos, o cumprimento de normas, o desenvolvimento de projetos pedagógicos próprios e a conquista de recursos financeiros, seriam o produto de um esforço coletivo, com a participação de toda a equipe escolar, unida por fortes laços afetivos, responsável na perseguição de objetivos e recursos materiais, pois o estímulo da competência elevaria a qualidade da educação em todas as escolas. Aquelas que detêm maior possibilidade de conquistar recursos e clientela (com ou sem esforços, no caso) são

as mais interessadas neste mecanismo de distribuição. Sendo assim, a competência funcionaria como um sucedâneo da idéia de justiça (Munin, 1998).

Constitui-se, portanto, um paradoxo: no processo de diminuição de recursos públicos para o setor social, há uma deregulamentação das normas jurídicas que promove a desejada flexibilidade nas redes de ensino e que se consolida num quadro de escassos recursos financeiros, numa espécie de compensação polar: a autonomia delegada à escola para elaborar seu próprio projeto pedagógico, de um lado, se vê diante da impossibilidade de sua viabilização pela ausência de condições materiais e operacionais, de outro lado.

Parece óbvio afirmar que o exercício e desenvolvimento da autonomia, seja em sua dimensão subjetiva, seja em sua dimensão coletiva, é parte constitutiva da construção da história da humanidade, conforme se discutiu no capítulo 1. Nesse sentido, as escolas e os profissionais que nelas atuam, vem exercendo sua autonomia dentro de limites sociais e institucionais. No entanto, todo novo conjunto normativo que configura os momentos de transição político-administrativa, acaba por promover a insegurança dos atores envolvidos, podendo provocar, ainda, uma anomia institucional (Braslavski, 1993).

A aprendizagem institucional que ocorre justamente nesses momentos de transição de normas e procedimentos jurídicos a partir da implementação de programas de governo que propõem mudanças, exige um processo de amadurecimento institucional. De acordo com Draibe, Perez (1999), a introdução e implementação de medidas inovadoras nas políticas públicas vem conquistando relevância como tema de estudo, tendo em vista que os programas de governo, via de regra, encontram dificuldades em sua operacionalização, pois, de um lado, as organizações demoram para se adaptar com eficácia às novas dinâmicas e, de outro lado, os atores encarregados de materializá-los podem não aceitá-los. Dessa forma, *“(...) o comportamento de aceitação ou de adesão dos agentes que implementam os programas, que estão sendo mudados ou introduzidos torna-se crucial para seu êxito ou fracasso”* (Draibe, Perez, 1999, p.49).

Esse processo de aprendizagem institucional pode aumentar ou diminuir o vínculo e a integração dos atores envolvidos no processo. Escolas que, de modo geral, tenham consolidado relações democráticas em seu interior, seguirão conduzindo o processo de modo que não haja ruptura institucional, evitando, dessa forma, um quadro de anomia endógeno, pois o próprio sistema possui, nesses momentos de transição, anomia em alto

grau (Braslavski, 1993). O contrário, ou seja, escolas que não consolidaram essas relações, encontrarão, muito provavelmente, maiores dificuldades para aceitar, rejeitar criticamente, ou aceitar parcialmente diretrizes oficiais de mudança.

Os temas que vêm sendo reiterados nas diretrizes internacionais para as reformas do ensino - descentralização; autonomia das instituições escolares; flexibilidade dos programas de currículo; liberdade de escolha de instituições docentes; importância da participação do recurso humano - ao que tudo indica, têm encontrado correspondência no conceito de descentralização das grandes corporações industriais; na autonomia relativa de cada empresa em função do processo de desterritorialização das unidades de produção, de montagem, e/ou de administração, e finalmente, na flexibilidade da organização produtiva para ajustar-se à variabilidade de mercados e consumidores, conforme se discutiu no capítulo 2 (Torres Santomé, 1998).

É importante salientar, no entanto, que o discurso em defesa da autonomia da rede de escolas, nos tempos atuais, confunde-se com a defesa de processos descentralizadores. Estes, porém, possuem características distintas em países desenvolvidos e periféricos, tendo em vista suas diferentes culturas político-institucionais. Nessa perspectiva, é importante destacar as características que vem configurando os processos descentralizadores na América Latina, região que tem recebido atenção especial dos organismos internacionais no que tange às orientações para redirecionamento na gestão de suas políticas públicas. Nesse sentido, algumas dessas controvérsias são discutidas a seguir.

3.2 Autonomia, descentralização e/ou desconcentração: um olhar sobre a América Latina

Como se discutiu no capítulo 2, a formação dos Estados nacionais adquiriu um caráter centralizador a partir do qual estruturaram-se as formas de planejamento e gestão de suas políticas públicas. Esgotado esse modelo de intervenção estatal, as críticas à sua eficiência e eficácia mesclaram-se à defesa de sua (re) organização, colocando, no centro do debate, a necessidade de descentralização administrativa, política e financeira. Em última instância, trata-se da defesa de redirecionamento das políticas sociais diante da incapacidade do Estado em sustentar o ritmo de expansão de seus serviços, sem a perda da qualidade.

As mudanças promovidas na dinâmica de funcionamento do Estado contemporâneo, ao se esgotar o modelo instaurado pelo advento das revoluções burguesas e democráticas, causaram impacto na gestão das políticas públicas nos países desenvolvidos e nos países periféricos. Nos países de economia periférica o Estado havia se estruturado obedecendo à dinâmica imposta pela história de seu processo de colonização, constituído por demandas externas – dos países colonizadores – e por demandas internas constituídas no quadro de referência nacional. Esse processo de construção do Estado, mesclando-se as fortes características colonialistas com as demandas promovidas por países de economia central, permitiu a consolidação de uma cultura político-administrativa que moldou as formas de gestão das políticas públicas de acordo com interesses privatistas, invariavelmente relacionados a uma aliança entre os grandes conglomerados, a política institucionalizada e as elites locais.

O fenômeno de expansão demográfica que atingiu toda a América Latina a partir dos anos 1950, favorecida pela imigração européia desde fins do século XIX e dirigida, sobretudo, aos países do cone sul e ao Brasil, promoveu uma intervenção do Estado nas áreas sociais, insuficiente, porém, para dirimir as enormes diferenças sociais e econômicas que marcaram o desenvolvimento latino-americano.

A função da América Latina, no contexto das relações internacionais até os anos 1950, era a de produzir gêneros agrícolas de grande valor comercial e matérias primas para exportação, consumindo produtos industrializados dos países desenvolvidos e servindo de campo para empréstimos de capitais e investimentos. Porém, esse quadro começou a mudar substancialmente com o processo de industrialização e urbanização que ocorreu a partir daí, configurando a emergência de atores até então inexistentes: uma burguesia industrial nascente e as classes trabalhadoras assalariadas. Nesse contexto, diferentes teorias políticas e sociais têm debatido a relação de dependência desse capitalismo tardio, atrelado à dinâmica imposta pelo capitalismo maduro das economias dos países desenvolvidos.

O atraso no processo de industrialização em mais de um século em relação à Europa e aos Estados Unidos fez com que seu crescimento fosse possível às custas do capital estrangeiro, concentrado nos setores de bens de consumo duráveis ou de tecnologia

sofisticada¹⁸. Esse modelo de industrialização agravou as contradições entre as necessidades de desenvolvimento da América Latina e o controle econômico exercido pelos países desenvolvidos. Tendo conquistado sua independência política apenas no século XIX, numa época em que o capitalismo estava consolidado em parte da Europa, a América Latina levou menos de cem anos para consolidar um processo de transformações econômicas, sociais e demográficas, optando pela via do capitalismo dependente e procurando adaptar-se aos ideais liberais, nacionais e constitucionalistas que dominavam as sociedades desenvolvidas. No entanto,

“(...) As modernas ideologias políticas (...) transplantadas para os recém-emancipados países latino-americanos chocaram-se com uma realidade objetiva dominada pelo latifúndio, pelo caciquismo político e pelo atraso cultural das grandes massas da população” (Aquino, Jesus, Oscar, 1982, p. 250).

O papel das oligarquias agrárias na América Latina também tem sido amplamente discutido pela literatura da área (O'Donnell, 1988) e não é propósito deste estudo aprofundar essa discussão. No entanto, é importante registrar algumas das principais questões postas sobre a tensão promovida por esse *jeito de fazer política* em função de seus desdobramentos na implementação das políticas sociais. O Estado patrimonialista latino-americano construído sobre essas relações - herança de um passado colonial não muito distante - baseia-se em uma sociedade cuja capacidade de expansão de relações sociais, mobilização e organização das classes subalternas, é mínima. Nesse sentido, a política partidária, via de regra, tem consistido

“(...) em conversas entre cavalheiros, sujeita a escassas restrições de disciplina partidária: as relações para baixo são clientelísticas, para com o aparato estatal estão baseadas na outorga ou apropriação de prebendas da parte desses políticos oligárquicos e, entre eles, consistem basicamente da troca de apoios e favores para os interesses regionalistas que tipicamente encarnam (...)” (O'Donnell, 1988, p. 62).

Grosso modo, tendo em vista a diversidade cultural da região, os países latino-americanos guardaram características políticas diferentes entre si, mas de modo geral, ao longo da primeira metade do século XX, as oligarquias rurais passariam a dividir o poder

¹⁸ Os países latino-americanos tornaram-se dependentes de fornecimentos externos de bens de produção (máquinas e equipamentos), o que os conduziu a um crescente endividamento externo. Permanecem não dependendo da importação de bens de consumo, mas sim da importação de bens de produção e de tecnologias (Aquino, Jesus, Oscar, 1982)

com a ascendente burguesia e as classes médias, das quais faziam parte os militares que conquistariam lugar de destaque na política latino-americana¹⁹.

No Brasil e na Argentina, o modelo nacional-desenvolvimentista predominou nos anos 1950 e prosseguiu impulsionando o desenvolvimento econômico e a estruturação de suporte para as políticas sociais. No entanto, a estrutura agrária atrasada predominante em outros países latino-americanos, gerou fortes conflitos entre a necessidade de um caminho próprio de desenvolvimento e a onipresença do latifúndio e do grande capital internacional. Essas contradições alimentavam as lutas e movimentos populares progressistas que passaram a apoiar regimes nacional-populistas como o de Vargas no Brasil, o de Perón, na Argentina e o de Jacobo Arbenz na Guatemala. Em outros países da região, no entanto, predominavam regimes autoritários apoiados pelos EUA como o do Coronel Pérez Gimenez na Venezuela, do ex-sargento Fulgêncio Batista em Cuba e do general Stroessner no Paraguai. De fins dos anos 1950 em diante, a possibilidade de continuidade de regimes nacional-populistas chegava ao fim diante dos interesses e estímulos norte-americanos aos golpes de Estado no continente.

A instauração de um ciclo militarista generalizado se consolidou dos anos 1960 em diante, estimulado pela forte propaganda internacional contra o comunismo, que insistia no discurso do perigo de comunização do continente. Em alguns países instalaram-se ditaduras militares reacionárias, em outros, porém, predominava um novo militarismo que se identificava com os problemas regionais e admitia revoluções nacionais para conter o avanço do perigo comunista. Para tanto, propunham reformas nas estruturas econômicas, sociais e políticas e um novo pacto nacionalista²⁰. De qualquer forma, uma onda de regimes militares se instalou na América Latina a partir dos anos 1960 e sobreviveu até os anos 1980, consolidando uma cultura política autoritária na região. A transição desses regimes autoritários para governos democraticamente eleitos, não consolidou, no entanto, o funcionamento de democracias plenas do ponto de vista econômico e social (O'Donnell, 1988).

¹⁹ Entre 1930-1945 cresceram as mobilizações populares, apesar do controle policial exercido pelo Estado oligárquico-burguês. Uma nova onda de regimes autoritários surgiu – o Estado Novo no Brasil, a República Conservadora na Argentina e as ditaduras militares da República Dominicana e de Cuba (Aquino, Jesus, Oscar, 1982).

Dessa forma, a conquista da democracia política não significou, para a maioria dos países latino-americanos, conquistas de plenos direitos sociais, econômicos e culturais. A ausência de mecanismos democráticos amplos, provocou o esvaziamento do significado de bordões defendidos por setores progressistas, sobretudo partidos de oposição e sindicatos. Invariavelmente, ocorreram regressões autoritárias durante o processo de (re) institucionalização democrática de alguns países, por meio de novas tentativas de golpes militares, de um lado, e de outro, por meio da permanência de antigos bolsões autoritários no centro de regimes eleitos (O'Donnell, 1988).

O'Donnell sublinha, ainda, os principais entraves para consolidação da democracia nos países de passado recente autoritário, dentre os quais a subsistência de atores autoritários que permaneceram no âmbito do Estado restrito controlando os recursos do poder, manipulando informações, demonstrando indiferença ou desprezo em relação ao regime político e negociando influências nas decisões de impacto do governo. O autor acrescenta, ainda, que estão mantidas relações sociais em diferentes planos – desde a sociabilidade cotidiana até as relações com o aparelho estatal – constituídas por padrões fortemente autoritários de dominação.

O ciclo nacional-populista e o ciclo autoritário configuraram a constituição de uma matriz política na região ao longo do século XX. Com as mudanças profundas instauradas em função do reordenamento nas relações políticas e econômicas internacionais a partir dos anos 1990, essa matriz passou a ser questionada em nome da necessidade de uma reconfiguração nos padrões de inserção da região na economia transnacional. Nesse sentido, as políticas públicas e sua implementação passaram a ser revistas.

Embora os países periféricos não tenham se constituído como Estados de Bem Estar Social nos moldes daqueles constituídos pelos países centrais, suas políticas sociais estruturaram-se obedecendo à lógica da necessidade de inserção da economia latino-americana no cenário internacional. Dessa forma, a estruturação de políticas na área social e de suportes para implementá-las, permitiu que parcelas da população – anteriormente desamparadas nos seus direitos básicos – tivessem acesso aos equipamentos sociais, ainda que se questione a qualidade dos serviços ofertados.

²⁰ O Peru, de Velasco Alvarado, cujas experiências autogestionárias foram objeto de análise de Meister, conforme se discutiu no capítulo I; a Bolívia, de Ovando Candia e Juan Jose Torres; o Panamá, de Omar Torrijos (Aquino, Jesus, Oscar, 1982).

Efetivamente, a partir sobretudo de meados dos anos 1960 em diante, as tradicionais áreas - educação, sistema previdenciário, saúde e transporte - tiveram estruturadas sua dinâmica de funcionamento e as políticas que implementariam seus principais programas de ação, a partir de uma intervenção do Estado latino-americano na área social como contrapartida necessária para o estabelecimento do patamar mínimo de reprodução do capital. No entanto, considerando-se que a democracia política na América Latina tem vivido, permanentemente, sob a égide de crises autoritárias, a centralização das políticas públicas se revestem de uma complexidade maior, pois as injunções político-institucionais permeiam o padrão interativo entre o poder executivo – instância responsável por sua elaboração e implementação - e a sociedade civil – instância receptora dos possíveis benefícios advindos dessas políticas (Casassus, 1990).

No bojo das políticas sociais implementadas pelo Estado centralizado latino-americano, as políticas educacionais, de certa forma, também foram bem sucedidas considerando-se os níveis de expansão das matrículas iniciais, pois estas permitiram que parcelas significativas da população, que até o início do século XX não haviam logrado acesso aos sistemas de ensino, passassem a tê-lo.²¹ Nessa perspectiva, é importante salientar que na América Latina, dentre as políticas sociais implementadas pelo estado centralizado, as políticas educacionais lograram a universalização da cobertura escolar produzindo dois fenômenos aparentemente contraditórios no que tange à tensão estabelecida entre centralização/descentralização. Um, diretamente relacionado à associação entre descentralização e qualidade, tendo em vista que a defesa e implementação de políticas de descentralização se iniciou quando se passou da preocupação com a expansão do sistema, à preocupação com a qualidade da educação. Contrariamente, o outro fenômeno,

“(...) pareceria indicar que o Estado tende a eludir sua responsabilidade na educação, a partir do momento em que oferece uma quota de recursos para cada criança, sendo a responsabilidade pela qualidade transferida para a sociedade civil. Com esse processo de descentralização, progressivamente se diferencia o aspecto material, o hardware da educação, do software, da alma do processo educativo,

²¹ Em 1950, a taxa bruta de escolarização no nível primário, na região, situava-se em torno de 48%. Em 1987, do total de países sobre os quais a Unesco dispõe de estatísticas oficiais, 24 têm uma taxa bruta de escolarização no nível primário de 95%, ou mais (Casassus, 1990)

que permanece centralizado. Inicia-se, assim, um período complexo de competências compartilhadas” (Casassus 1995, p. 40).

Efetivamente, a defesa do processo de descentralização e da desconcentração – termos utilizados como sinônimos e, sobretudo a partir dos anos 1990, vistos como a possibilidade de delegar autonomia às instâncias locais, regionais e/ou municipais – passou a ser o centro do debate e da ação política instrumental no redirecionamento da gestão do Estado, como panacéia para os males advindos da concentração de poder e da centralização de recursos e prerrogativas administrativas inerentes ao momento político e histórico imediatamente anterior (Casassus, 1995).

A partir dos anos 1980, a frustração com as limitações e a constatação do esgotamento dos sistemas centralizados²² – nos moldes em que estavam funcionando – canalizaram as esperanças de setores mais democráticos latino-americanos para as promessas da descentralização, que enfatizavam, dentre outras questões, os acréscimos nos mecanismos democráticos da sociedade relacionados não mais à igualdade, porém, à possibilidade de maior participação e representação da diversidade e da diferença. Outros argumentos pesavam na defesa dos processos de descentralização: a conquista de mais recursos – uma vez que as instâncias locais poderiam gerenciá-los diretamente – a necessidade de desburocratização do aparelho estatal e a conquista de melhoria na qualidade dos serviços prestados (Casassus, 1995; Winkler, 1994).

O inchamento da máquina burocrática particularmente nos países periféricos, cujo padrão de constituição, culturalmente condicionado por séculos de relações colonialistas e prebendelistas, passou a ser objeto de pesadas críticas dos mais diferentes setores, consagrando-se a idéia neoliberal nos anos 1990, de que apenas medidas radicais de privatização e descentralização poderiam recuperar o patamar de governabilidade,

²² Como se discutiu no capítulo 2, as críticas formuladas ao *tamanho* do estado contemporâneo, se omitem de indagar a quem interessou ou a quem serviu essa ampliação de suas funções, bem como se *esquecem* de questionar a neutralização dos esforços de alguns governos democráticos em potencializar sua eficácia e eficiência, mantendo sua estrutura e responsabilidades sociais. Em outras palavras, o tema da exacerbada burocratização dos Estados nacionais com a consequente expansão de seu aparato administrativo, necessita ser discutido, agregando-se elementos de análise histórica e comparada à discussão. Nesse sentido, “(...) o exame histórico abrange as forças estruturais que tendem a uma ampliação do tamanho e do seu caráter altamente difundido. Em termos de comparação, entretanto, o que quer dizer Estado grande, médio ou pequeno? Uma consequência do debate a-histórico e não comparativo é a orientação definida por uma lógica falsa, em que o tema do tamanho substitui o da eficiência, supondo-se que, se reduzirmos o tamanho, resultará, de modo automático, a eficiência” (Felicíssimo, 1989, p. 15).

legitimidade e de eficiência e eficácia do Estado. Porém, a estabilidade dos regimes democráticos tem sido intrinsecamente relacionada à

“(...) subordinação incondicional do Estado ao imperativo de uma integração social planetária por meio de mercados (...). O Estado, agrilhado ao sistema econômico transnacional, abandona seus cidadãos à afiançada liberdade negativa de uma competição mundial e limita-se, quanto ao mais, a pôr regularmente à disposição infra-estruturas que tornam atraente sua própria posição sob a perspectiva da rentabilidade que fomentem atividades empresariais (...)” (Habermas, 1999, p.4).

É importante registrar que necessariamente, um processo de desconcentração não ameaça as estruturas consolidadas nem os mecanismos de atuação do estado, pois são mudanças que ocorrem num espaço físico-territorial. Em sentido oposto, descentralizar implica transformar um aparato político-institucional consolidado em bases centralizadoras, a partir da transferência de parcelas de decisão que fatalmente abalará as estruturas de poder (Lobo, 1990).²³ De qualquer forma, no âmbito latino-americano, essa tendência descentralizadora pode ser verificada desde os anos 1980 quando os ministros da educação da América Latina, reunidos em Bogotá, firmaram o consenso de regionalizar e municipalizar seus sistemas de ensino, implementando, a partir daí, políticas de descentralização, com base em orientações e modelos indicados pelos países desenvolvidos (EUA, Canadá, Holanda e Grã-Bretanha), sob a justificativa de que os baixos índices de aprendizagem expressavam a ineficiência e ineficácia dos sistemas de ensino (Casassus, 1990)²⁴.

Algumas avaliações realizadas sobre essas experiências descentralizadoras da América Latina e Caribe sublinham que, apesar dos investimentos feitos ao longo dos anos 1980, as administrações dos respectivos sistemas de ensino permaneceram centralizadas, e as escolas, sem apoio logístico e técnico. Alguns desses estudos indicam que, embora necessários, os processos descentralizadores têm sido irregulares, não constituindo

²³ Para Lobo (1990), a Secretaria da Receita Federal do Ministério da Fazenda pode ser citado como órgão desconcentrado em território nacional, o que não significa que suas funções possam ser descentralizadas. Outro exemplo, invariavelmente utilizado como política de desconcentração e muitas vezes apontado pelo discurso oficial como uma política de descentralização bem sucedida, tem sido, na área da saúde, a implantação do Sistema Unificado de Saúde/Sus. Ver, a esse respeito, análise realizada por Cohn (1987).

²⁴ A reunião, realizada em 1979, firmou as bases do Programa Regional de Desenvolvimento Educativo (Prede), projeto multinacional para 1980/1981, que propugnava um processo de descentralização mediante o qual ocorreria um desenvolvimento harmônico das diferentes instâncias regionais de um país. Dentre os países que participaram dessas experiências, estão Costa Rica, Chile, Equador, El Salvador, Guatemala, Nicarágua e Panamá.

exatamente uma ampliação dos mecanismos democráticos de gestão do Estado e de sua relação com a sociedade civil, nem tampouco uma efetiva superação dos problemas históricos postos pela tensão entre a questão federativa e as subunidades federadas (Espínola, 1991; Winkler, 1994; Perez, 1994). Nessa perspectiva, ainda, Street (1989) também analisa várias experiências que demonstram a ausência de eficiência e eficácia política, administrativa e financeira em políticas de descentralização, concluindo que *de per se*, esses processos não têm aumentado a participação da comunidade local ou dos usuários das escolas, bem como não têm promovido a democratização pedagógica em virtude da prescrição normativa de currículo em nível central, medida esta que procura evitar a fixação do educando na sua cultura local.

Ao analisar as orientações do Banco Mundial para políticas de descentralização, Coraggio sublinha que a instituição, de um lado, parece considerar que décadas de cultura política centralizada e clientelista podem se reverter pela ação do Estado criando-se, praticamente do zero, administrações locais e participativas inteiramente eficientes e eficazes. De outro lado, não considera possível uma reforma radical “(...) *mais igualitária do sistema fiscal e da propriedade*”. Segundo o autor, o Banco Mundial também não analisa a possibilidade de “*proteção racional de produtos de consumo local de países em desenvolvimento*”, muito menos “*o estabelecimento de limites ao movimento especulativo de capitais*”, e tampouco “*o fortalecimento eficiente de certas capacidades estatais (ao invés de seu desmonte), nem a criação de serviços públicos eficientes e condizentes com a demanda da população*” (Coraggio, 1996, p. 119).

Ao analisar, particularmente, os processos de descentralização implementados na Bolívia e no México, de fins dos anos 1970 até os anos 1980, Casassus sublinha que as políticas sociais, sobretudo as de descentralização,

“(...) *não são a expressão de uma racionalidade técnica – como uma lógica pairando sobre a sociedade – mas tornam-se o resultado de complicados processos de decisão onde se entrecruzam critérios técnicos e políticos de diversos agentes, de fora e do interior do Estado, incluindo-se aí a expressão dos interesses próprios da burocracia do aparelho estatal*” (Casassus, 1990, p. 13).

Espínola (1991)²⁵, ao realizar pesquisa de avaliação sobre a descentralização no Chile, assinala que esse processo - iniciado em 1974 e consolidado a partir de 1981 -

²⁵ Tradução minha.

mudou radicalmente a gestão das políticas da área e seus mecanismos de financiamento. Fundado num modelo econômico de livre mercado que fomenta a participação do setor privado e das regiões de governo, o Estado chileno desempenhou a função de articulador da descentralização, ao delegar aos municípios e empresários privados a administração da totalidade dos recursos fiscais destinados às escolas. O estudo – que se propôs fundamentalmente a verificar se houve redução dos gastos fiscais, se a administração local se mostrou mais eficiente e se, presumivelmente, havia aumentado a participação dos pais e da comunidade nos assuntos escolares – afirma que,

“(...) sem dúvida, para lograr a melhoria da qualidade de ensino e a diminuição da desigualdade é necessário implementar medidas que conduzam, de um lado, ao fortalecimento da capacidade de condução do Ministério da Educação e, de outro lado, ao fortalecimento da capacidade de gestão das administrações locais e das escolas” (Espínola, 1991, p. 80).

Segundo a autora, no entanto, seria necessário encontrar novas formas de relação entre o Estado e o setor privado, entre o controle central e a liberdade de mercado. As evidências do estudo realizado no Chile demonstraram, ao mesmo tempo, que há funções que somente o Estado pode cumprir com eficiência e outras que são executadas com maior eficiência em nível local. De um lado, somente o Estado conta com as condições para assegurar a equidade aplicando critérios de discriminação positiva na distribuição de recursos financeiros e materiais e para assegurar a transmissão de uma identidade nacional através de uma proposta curricular básica para todo o país. De outro lado, somente uma administração local, próxima das escolas, pode contratar os professores mais adequados às escolas e aos níveis escolares mais vulneráveis.

Porém, as conclusões do estudo indicam que os possíveis avanços a serem conquistados numa política de descentralização permanecem à espera de mudanças radicais no âmbito cultural e político, pois segundo a autora, somente seriam conquistados mais recursos se os professores, pais e a comunidade participassem de discussões abertas e públicas sobre quais seriam as melhores estratégias para melhorar a qualidade dos processos de rendimento dos alunos (Espínola, 1991).

Em relatório elaborado por Carnoy, Castro (1996)²⁶ para o BID, alguns intervenientes nos processos de descentralização da América Latina e do Caribe também

²⁶ Tradução minha.

são destacados. Nesse documento, os autores destacam as duas tipologias que têm configurado as reformas mais contemporâneas de muitos países da América Latina e Caribe: as que foram realizadas nos anos 80 centradas nas razões de financiamento – e que podem ser denominadas de “*reformas por razões de competitividade*” – tendo em vista a necessidade dos governos centrais reduzirem seus gastos.

Nesse sentido, na prática, houve uma diminuição dos recursos públicos e privados para financiar a educação e a formação profissional. Contraditoriamente, o esforço se concentrou em organizar o “*rendimento educacional fundamentalmente com o objetivo de preparar um capital humano de mais qualidade a fim de que os países da América Latina e Caribe (pudessem) ser mais competitivos*”, porém, com menos investimentos. Algumas reformas realizadas nos anos 1990, porém, vêm tentando recuperar a função política da educação como fonte de mobilidade social e de nivelção social e podem ser denominadas de “*reformas por razões de equidade social*”.

No entanto, os autores sublinham que nenhuma das reformas – ainda em curso – podem ser classificadas em uma ou outra tipologia, pois todos os países afirmam que estão dispostos a elevar qualitativamente a qualidade da educação, a um custo menor. Porém, justificam que as reformas realizadas nos anos 1980 (Argentina; Chile; Colômbia; El Salvador; México; Nicarágua e Peru) por razões de financiamento, se pautaram pela descentralização na gestão dos sistemas promovendo (ou aumentando) a desigualdade no desempenho de escolas:

“Sem dúvida, algumas das reformas de descentralização na América Latina nos anos 80 foram realizadas seguindo variantes das reformas por razões de financiamento. Descentralizou-se o controle das escolas em favor das províncias ou municípios, com uma transferência de encargos às autoridades locais, mas exigiu-se que as províncias e os municípios captassem mais recursos em nível local, ao mesmo tempo em que se reduziu os recursos provenientes do governo central. Na Argentina e Chile, dois países que empreenderam grandes reformas de descentralização nos anos 70 e 80, o gasto real do governo central em educação declinou inicialmente (...) A educação primária nas regiões e escolas de menor capacidade foram as que tiveram menos possibilidades de se adaptarem financeira ou tecnicamente à redução do financiamento público e da assistência técnica. A qualidade da educação secundária se ressentiu mais, reduzindo a mobilidade dos estudantes (...) e aumentando a desigualdade educacional” (Carnoy, Castro, 1996, p. 6).

Ao analisarem as reformas dos anos 1990 – já sob os auspícios de governos democráticos da América Latina e Caribe preocupados com a equidade social e não mais apenas com a redução de gastos públicos– ressaltam que, gradativamente, retomou-se algum investimento na área e redefiniu-se a questão do controle do poder e da assistência técnica do governo central. Em outras palavras, a descentralização na gestão dos sistemas conquistou outras conotações, dentre as quais, a de que o processo de desregulamentação deveria ser monitorado de alguma forma, pelos governos centrais (Carnoy, Castro, 1996)²⁷.

Seguindo essa lógica na argumentação, os autores sublinham que as reformas em curso poderiam lograr uma melhoria na qualidade do ensino se as medidas de descentralização de gestão e de financiamento incorporassem seus principais atores - os administradores de escola e professores. Nesse sentido, *o erro da descentralização é que ela foi apresentada retoricamente como uma solução para os problemas qualitativos para os quais (...), por si só, é inadequada*”, pois nenhuma política de gestão da educação pode *“melhorar a qualidade sem o concurso de professores idôneos compenetrados de sua função (...), animados pela vontade profunda de elevar o rendimento dos alunos e de trabalhar em escolas que tenham claros seus objetivos (...)”* Carnoy, Castro, 1996, p. 20).

Para superar os equívocos instaurados nos processos descentralizadores os autores apresentam algumas estratégias que possam: elucidar a prestação de contas do sistema educacional, até o nível da escola, em particular em relação aos resultados dela esperados; aumentar a capacidade do sistema, até o nível da escola, para produzir esses resultados. Dessa forma, *“(...) a administração e os professores de uma escola podem elucidar o processo de prestação de contas, mas este resultado pode ser conquistado também mediante uma elevação das normas em nível nacional, baseada em exames nacionais e em um plano de estudos nacional (...)”* (Carnoy, Castro, 1996, p. 20).

De qualquer forma, nem sempre as políticas deflagradas na América Latina explicitavam se tomavam por base a noção de desconcentração ou de descentralização. Ao analisar as experiências latino-americanas ao longo dos anos 1980, Casassus também

²⁷ Os autores acrescentam que *“(...) ainda que a descentralização seja evidentemente desejada nos sistemas de ensino mais burocratizados da América Latina e Caribe, deve ser acompanhada de um grande número de outras medidas concentradas no fortalecimento da capacidade, no estabelecimento de normas e na coerência das políticas, muitas das quais têm sido de responsabilidade de governos centrais ou dos estados (por exemplo, no sistema educacional altamente descentralizado nos EUA), e não das escolas ou municípios (...)”* (Carnoy, Castro, 1996, p. 15).

destaca que elas apresentavam uma tendência unidirecional e sequencial, indicando a transferência de poderes do nível central para o nível local, passando por dois momentos, um primeiro, de desconcentração e o segundo, de descentralização. De acordo com o autor, essa formulação de políticas para a área definindo desconcentração e descentralização como etapas sequenciais, *“reflete um processo de implementação programada, mas veicula, também, a idéia de que a diferença entre dois conceitos reside na diferença de grau num mesmo continuum; portanto, tende a manter a ambigüidade quanto ao significado e a diferença destes conceitos* (Casassus, 1990, p. 16).

Assim, o conceito de descentralização tem tanto um significado finalista quanto instrumental. Em seu significado finalista, o conceito de descentralização é claro, pois trata-se da formação de um consenso utópico, indicando a presença de uma representação cultural hegemônica segundo a qual, a noção de democracia passaria a estar diretamente vinculada à noção de descentralização, trazendo implícita a idéia de autonomia dos atores sociais²⁸. Em seu aspecto instrumental, porém, a noção de descentralização torna-se complexa tendo em vista que os valores que a informam não são positivos ou negativos em si mesmos, mas as políticas de descentralização dependem das circunstâncias históricas, políticas, sociais e culturais que as deflagram e sustentam.

Nesse sentido, a precisão dos conceitos de descentralização e desconcentração pode ser resumida na premissa que afirma ser o primeiro, um processo que visa assegurar a eficiência do poder local e o segundo, um processo que visa assegurar a eficiência do poder central, configurando-se, portanto, como um movimento de *cima para baixo*. Os processos de descentralização latino-americanos, via de regra, têm se configurado mais de acordo com esta última premissa, considerando-se uma série de características históricas, políticas, sociais e culturais da região. Senão vejamos.

De acordo com estudiosos do tema, a tradição centralista não seria automaticamente substituída por uma tradição descentralizada sem que se alterassem as relações sociais fundantes da formação histórica dos países latino-americanos. Nesse sentido, o *modus operandi centro-periferia* segue sendo o modelo de relação entre os Ministérios de Educação e as instâncias regionais, na medida em que os governos centrais prosseguem

²⁸ É importante lembrar que o próprio conceito de democracia tem sofrido mudanças valorativas, de acordo com as características históricas, políticas e sociais, conforme se discutiu no capítulo 2, tendo em vista a emergência das políticas das diferenças culturais, étnicas, religiosas e de gênero.

definindo metas, programas educacionais e formas de operacionalizá-los, no nível político, pedagógico e administrativo. No nível financeiro, os recursos continuam centralizados e as reformas fiscais e tributárias são negociações político-partidárias complexas e demoradas (Brooke 1989; Medina, 1987; Casassus, 1999).

Seja qual for a perspectiva de análise ou de crítica à centralização das políticas educacionais, é importante destacar que os argumentos – sejam oriundos de diretrizes oficiais ou de estudos acadêmicos – apontam, via de regra, que os processos de descentralização são necessários e devem perseguir, no nível político, a democratização e a participação dos usuários nas decisões quanto aos fins da educação; no nível pedagógico, a participação na elaboração de programas educacionais; no nível econômico, a otimização de recursos e, no nível administrativo, a agilidade no fluxo burocrático (Espínola, 1991; Salonia, 1996; Noriega, 1993; Carnoy, Castro, 1996; Draibe, 1999).

Acrescente-se que outros argumentos também têm sido utilizados por parte dos países que vêm implementando políticas de descentralização. Um deles está centrado na justificativa de que a complexa implementação de políticas descentralizadoras se vincula diretamente à idéia de diversidade e/ou de heterogeneidade, em contraponto à idéia de centro e/ou de unidade, expressa pela forte presença do Estado nacional, estabelecendo-se, assim, uma tensão inerente a um novo padrão interativo que deveria, necessariamente, inaugurar novas relações entre a sociedade política e civil (Casassus, 1990). Nesse sentido, questionam-se as contradições relativas à própria expansão do Estado contemporâneo pois este, ao mesmo tempo que amplia seu raio de ação, debilita seus mecanismos de controle justamente em função dessa amplitude, dinâmica esta agravada pela ausência de capacidade da sociedade civil latino-americana em se constituir como um contrapoder legítimo controlador dessa ação. (O'Donnell, 1990).

Como se discutiu anteriormente, trata-se da indicação de necessidade de mudança na própria matriz sociopolítica latino-americana²⁹, a partir dos anos 1990. Se no período imediatamente anterior – primeira metade do século XX – a América Latina viveu sob a

²⁹ De acordo com Garretón (1997, p. 132), “(...) a idéia de uma sociedade concebida como unidade, na qual atores se constituem em torno de sua memória histórica e em torno de projetos e contraprojetos sobre ela e seu futuro, é intrínseca ao pensamento e prática sociopolíticos. A idéia de matriz sociopolítica ou matriz constituinte de atores sociais concebida como a relação entre Estado, sistema de representação e base socioeconômica e cultural de atores, mediadas pelo regime político, busca precisamente dar conta dessa dissociação e do encontro entre as dimensões, econômica, política, social e cultural”.

égide da fusão de componentes sociais que podem ser resumidos na matriz nacional-popular ou na política centralizada e autoritária, abrem-se agora as possibilidades de sua mera decomposição, da restauração dessa matriz antiga ou de crescente autonomização e fortalecimento complementar desses mesmos componentes. Assim, em nova dinâmica histórica, o processo de transformação da matriz sociopolítica latino-americana, implica em formulação de um modelo próprio de modernidade, na construção de democracias políticas consolidadas e na reinserção da região na economia mundial:

“(...) as visões predominantes na América Latina há até pouco tempo definiram uma problemática histórica que supunha um tipo básico de sociedade ‘moderna’, com variantes de graus e estruturas internas originárias, porém, de uma mesma matriz conceitual, e um conceito único de ‘modernização’, embora houvesse diversos tipos ou estilos. Modernidade e modernização se correspondiam como estrutura e processo, como meta e caminho (...)” (Garretón, 1997, p. 133).

Na realidade, assiste-se, hoje, a uma mudança universal de percepção do conceito de sociedade moderna aliada a uma mudança no conceito de desenvolvimento e modernização, cujos elementos deixam de estar baseados em Estados nacionais mobilizadores, em torno dos quais se organizavam as lutas de classes sob a égide de trabalhadores sindicalizados da indústria, que mobilizavam as negociações salariais e a distribuição dos benefícios sociais, conforme se discutiu no capítulo 2. O eixo passa a ser agora as forças transnacionais de mercados globalizados e, por isso mesmo, o problema central gira em torno da necessidade de *“reconstituição da capacidade da ação da sociedade sobre si mesma, quer dizer, a reconstrução e o fortalecimento dos atores sociais e do sistema político”* (Garretón, 1997, p. 134)³⁰.

Outro argumento comumente utilizado na defesa da necessidade de descentralizar a gestão das políticas públicas na América Latina, diz respeito à reformulação do conceito de democracia na região. Os níveis de erosão da legitimidade democrática em virtude dos seus mecanismos precários de funcionamento já não estão diretamente relacionados à possibilidade de emergência de regimes autoritários, pois o que está em questão é a

³⁰ O autor acrescenta que na América Latina essa mudança se expressa, sobretudo, pelo fim da era nacional-popular, pelo eclipsamento de seus principais atores e pelo desaparecimento dos grandes paradigmas analíticos do desenvolvimento. Em seu lugar aparecem ou políticas pragmáticas de adaptação e correção a partir dos ajustes internacionais, ou recomposições precárias, corporativas e desencantadas de atores sociais e políticos. No plano teórico, assiste-se a invasões do nível socio-histórico por visões que identificam sociedade com mercado, indivíduo com produtor e modernidade com modernização através do neoliberalismo (...) ou a exaltação do sujeito identitário quase sempre de tipo religioso (Garretón, 1997, p. 134).

deslegitimação da própria política, mais do que da democracia, pois “(...) *antes que os autoritarismos, são a guerra, a corrupção ou a permanente banalização e decomposição as que preenchem esse vazio de legitimidade*” (Garretón, 1997, p. 135). Nesse sentido, a questão democrática, ao que tudo indica, não faz mais parte do ciclo autoritarismo-democracia – característica central da história latino-americana ao longo deste século - mas está diretamente relacionada a uma etapa histórica de mudanças em que se questiona a própria idéia de sociedade-estado-nação e se aponta a necessidade de sua reconstituição.

O que a democracia não pode mais oferecer como regime, termina por se deslocar para outras esferas da sociedade, pois aceita-se que ela seja uma “*dimensão particular da sociedade e não uma totalidade ou uma forma global de sua organização (...)*”. Historicamente, porém, na América Latina, a política tem sido caracterizada por mobilizações mais do que por representações. No momento atual esta questão se agrava, pois se exige de regimes democráticos que eles cumpram sua função representativa, num momento político em que as instituições tradicionais da democracia – partidos e câmaras legislativas – passam por profundas transformações e não conseguem mais responder às demandas sociais que aumentam vertiginosamente em função da exclusão de vastos setores da sociedade (Garretón, 1997).

Em outras palavras, os mecanismos institucionais latino-americanos – historicamente vulneráveis - devem ser acionados para resolver problemas de quem governa a sociedade e de como o faz³¹, de um lado, e de outro, para resolver os problemas mais deficitários da tradição democrática, a partir do questionamento sobre as opções políticas realizadas nessa agenda governamental, “*que implica o conceito de accountability (...)*” (Garretón, 1997, p. 137)³².

³¹ Para Andrade (1998), o padrão interativo entre a sociedade civil e política deve ser visto a partir de duas questões clássicas do pensamento político: quem governa? E como se governa? De modo geral, a primeira questão remete às reflexões e teorias sobre as formas do Estado, onde são centrais os temas da democracia, da ditadura, da transição entre a ditadura e a democracia. A segunda questão remete às teorias de sistemas de governo onde são centrais os temas do presidencialismo, do parlamentarismo, das relações entre os poderes no processo de governo e de como se dá a participação social nesse processo.

³² O autor esclarece que a insistência sobre um conceito de democracia, restrito a seu caráter de regime político, isto é, de mediação institucional entre Estado e sociedade para resolver tão-somente os problemas de governo, da cidadania e da canalização de conflitos e demandas sociais, evita que se exija de um regime político que resolva o que nenhum regime pode resolver. Segundo o autor, “*contudo, é preciso lembrar que um regime não é só um conjunto de mecanismos institucionais – embora deles não possa prescindir – mas se baseia em acordos profundos com a sociedade em torno de determinados princípios éticos. Afirma-se que em muitas democracias esse acordo se fez fundamentado no princípio da liberdade, mas que o ethos da democracia latino-americana seria mais igualitário que libertário, vindo daí o histórico déficit institucional,*

De acordo com Garretón (1997), há uma ilusão fomentada pela agenda política internacional de que estamos em presença de um novo modelo político e econômico capaz de ser implementado por diferentes países, utilizando-se de uma fórmula única, criando-se o consenso de que algumas economias latino-americanas resolveram o problema secular de sua ausência de estabilidade econômica, ao substituírem o modelo fechado de desenvolvimento estatal pela implantação de uma economia de mercado aberta e competitiva. Assim, *“a função da educação seria então a de adaptação dos indivíduos e das sociedades às novas condições da economia mundial e do modelo de crescimento”* (Garretón, 1997, p. 139).

Entretanto, passado o momento de ruptura com o modelo histórico, econômico e político anterior, este seria o momento propício para que a América Latina voltasse a vincular sociedade, política e economia, reconhecendo a autonomia de cada uma dessas esferas, pois o modelo de desenvolvimento nacional seria tão bem sucedido quanto mais ele pudesse preservar suas peculiaridades, combinadas aos elementos do modelo transnacional, sem que houvesse a substituição de um, pelo outro. Ao que tudo indica, não tem sido esta a leitura que os países latino-americanos vem fazendo acerca do redirecionamento de suas políticas sociais e do modelo econômico e social implementado. Senão vejamos.

A instauração do consenso político-institucional em torno da necessidade de se redirecionar a gestão do Estado, resulta de uma série de variáveis. Considerando-se que o discurso em defesa da descentralização tem se situado principalmente no âmbito dos próprios governos centrais latino-americanos, diversos autores vêm procurando questionar essa opção política, observando que uma redistribuição de poder³³, poderia, em última instância, (re) centralizá-lo a partir de uma combinação entre as diferentes esferas de poder

representativo ou liberal dos diversos regimes latino-americanos, diante da força dos populismos e das mobilizações extra-institucionais. É certo que as experiências autoritárias fortaleceram o ethos libertário e que as transformações estruturais associadas a uma determinada visão ou modelo de modernidade corroeram o ethos igualitário, integrador ou solidário com as democracias latino-americanas. No entanto, não é menos certo que não haverá democracias viáveis se elas não amalgamarem esses dois princípios éticos e se esses não se encarnarem em instituições representativas e eficazes” (Garretón, 1997, p. 136).

³³ Acrescente-se que o tema está diretamente relacionado à redistribuição qualitativa de poder, e não quantitativa. Senão vejamos. Se a descentralização gera mais poder na sociedade, os que *perdem* poder em termos relativos podem ter mais, num sentido quantitativamente diferente. Um Ministério de Educação *enxuto* pode ter muito mais poder que outro volumoso e eficaz. (Casassus, 1995). Ver, ainda, a discussão realizada no capítulo 2 sobre o paradoxo constituído pelo denominado estado restrito ou mínimo, e o superdimensionamento de seus poderes.

ou a partir de um atrelamento fiscal das instâncias sub-nacionais (Casassus, 1995; Street, 1989; Bray, 1996).

Finalmente, saliente-se o consenso posto pelas diretrizes internacionais que têm informado a agenda das reformas educacionais mais recentes. São orientações que atingem indistintamente países com realidades econômicas, políticas, sociais e demográficas totalmente diferentes entre si, enfatizando a descentralização e a autonomia como eixo da democratização da gestão dos sistemas de ensino e da escola. A prática de *bricolage* nas políticas públicas tem se aperfeiçoado, pois mais do que nunca, experiências realizadas em outros países (nem sempre validadas), diretrizes de governo e/ou de organismos multilaterais, pesquisas acadêmicas de amplitude internacional, testes padronizados e modismos pedagógicos, acabam compondo parâmetros para programas de governo de países diferentes entre si, que os implementam na base do ensaio e erro e constroem um mosaico difícil de ser interpretado (Ball, 1999).

As idéias sobre políticas públicas e sobre como o Estado deve passar a gerenciá-las gestadas no contexto de países desenvolvidos, são recebidas no cenário político-institucional dos países latino-americanos, permeado por séculos de desmandos autoritários e de injustiças econômicas e sociais. Justamente pela distribuição desigual de poder em âmbito internacional, nem sempre esses países *receptores* traduzem adequadamente as diretrizes preconizadas no intuito de preservarem suas peculiaridades regionais, tendo em vista a dependência de financiamentos externos para manutenção de políticas setoriais.³⁴

A lógica que tem permeado essa tendência – iniciada há várias décadas e consolidada nos anos 1990 – leva à reflexão obrigatória sobre a crise internacional que levou os países centrais a rever a organização da produção e da vida social³⁵. Vista de outra perspectiva, os países latino-americanos, nessa crise, estão inseridos não como

“(...) protagonistas, no jogo das interdependências entre nações. Se mudarmos de escala para analisar a descentralização, poderemos

³⁴ Entretanto, há países que se opõem à tendência uniformizante internacional, instaurando movimentos contrários aos preconizados pelos organismos multilaterais. Nessa perspectiva, Ball (1999), fundamentando-se em análise realizada por Taylor, Rizvi, discute os movimentos de recepção de diretrizes internacionais em diferentes países, no bojo do processo de globalização que atinge todas as regiões do globo, destacando os estudos de caso realizados em torno das experiências de Papua Nova Guiné, da Malásia e da Austrália. O autor afirma que não existem determinações essenciais nas formas pelas quais as pressões da globalização são exercidas, pois para as várias pressões da globalização, existem regiões do globo que resistem e se contrapõem à adoção pura e simples de programas uniformizantes impostos pela ordem internacional.

³⁵ Ver, sobre a reorganização da produção e da vida social, a discussão realizada no capítulo 2.

perceber, na prática, o desenvolvimento de um forte movimento de concentração na direção dos centros multipolares de poder internacional” (Casassus, 1990, p. 14).

Os programas de reforma educacional, via de regra, têm se pautado recentemente pela defesa da autonomia escolar especialmente no que tange à organização curricular e administrativa, ao mesmo tempo em que, paradoxalmente, consolidam o processo de avaliação externa (de sistemas), normatizam currículos em âmbito nacional e (re) centralizam o fluxo de financiamento, como se discutiu na primeira parte deste capítulo. Nesse sentido, o eixo da descentralização e/ou da desconcentração como norte das políticas educacionais mais recentes, vem sendo contraposto à excessiva centralização das políticas sociais implementadas anteriormente, utilizado, invariavelmente, como sinônimo de autonomia das próprias unidades escolares (Afonso, 1998; Munin, 1998; Torres Santomé, 1998).

3.3. Descentralização, desconcentração e/ou autonomia: um olhar sobre o Brasil

A atuação do regime militar intervindo fortemente na economia, teve como contrapartida a estruturação de políticas na área social e de suportes para implementá-las, possibilitando que parcelas significativas da população – até então alijadas do acesso a equipamentos sociais - passassem a tê-lo. De acordo com Freitag, as práticas de intervenção do Estado brasileiro concentraram-se, durante o regime militar, nas políticas econômicas com pesados investimentos na infra-estrutura, na criação de empresas estatais e paraestatais, no congelamento de salários e nas ações repressivas, e não na implementação de políticas sociais centradas na preocupação de diminuir tensões e de compensar desigualdades e injustiças (Freitag (1987).

A autora acrescenta que o Estado brasileiro deve ser visto como um mecanismo regulador de contradições e sobreposições de modos de organização da produção e da vida social, isto é, da formação social brasileira, que reúne frações de classe espelhando um quadro heterogêneo, pois *“encontramos aqui um ecletismo de estruturas, em que resquícios da escravidão (relações raciais) e de formas de dominação feudal (coronelismo) se combinam com formas capitalistas que vão desde o capitalismo selvagem do século XIX até o capitalismo maduro dos países hegemônicos e até com formas de capitalismo de Estado (empresas estatais)”* (Freitag, 1987, p. 28).

Nesse sentido, no que tange à configuração das políticas sociais, o Estado tecnocrático e autoritário do regime militar dispensava a legitimidade popular que o modelo de Estado de Bem Estar Social estruturado nos países desenvolvidos exigia, havendo um único ponto de semelhança entre ambos: a busca da legitimação no desenvolvimento econômico baseado na dinamização das forças produtivas. Porém, já em fins dos anos 1960, as medidas políticas de descentralização começaram a se materializar por meio de instrumentos legais como o Decreto-Lei 200/1967 e a própria LDB 5692/1971.

No período de transição política, particularmente entre 1980 e 1990, as críticas feitas ao Estado brasileiro ressaltavam, dentre outros problemas, os que diziam respeito à histórica centralização de poder, à centralização de recursos na esfera federal, à vulnerabilidade das relações entre o Estado e a sociedade civil tendo em vista as interferências do setor privado e a prevalência do legado colonialista no seio do aparelho estatal, provocando desvios nas suas funções político-administrativas. Nesse sentido, de meados dos anos 1980 em diante, consolidava-se no Brasil o debate sobre a necessidade de reforma do Estado, tanto no que concernia *“à sua relação com a economia e à intervenção nas áreas sociais, como no que dizia respeito ao próprio funcionamento da máquina estatal (...).”* (Farah, 1995, p. 20).

De um lado, a concepção de governabilidade passou a estar associada ao corte de gastos públicos via diminuição dos quadros burocráticos e à noção de legitimidade, ambas vinculadas à necessidade de se (re) institucionalizar os processos políticos em virtude do colapso provocado no sistema administrativo e nos mecanismos de representação e participação social. A ineficiência e ineficácia das normas passaram a exigir nova regulamentação nas relações entre os poderes constituídos e as demandas da sociedade civil.

De outro lado, a noção de legitimidade passou a estar centrada na capacidade do Estado em responder, simbólica ou materialmente, aos problemas sociais decorrentes de um modelo altamente concentrador de renda. De acordo com essa noção, os atores sociais tenderiam a depositar credibilidade, legitimando, a partir de suas próprias demandas, governos que ultrapasassem as respostas meramente relacionadas ao contrato jurídico-formal nos moldes daqueles preconizados pelo Estado Moderno (Faria, 1989).

Como se discutiu anteriormente, nos países de capitalismo periférico e, particularmente, naqueles que passaram por regimes autoritários nos anos 1960 e 1970, as crises de governabilidade e legitimidade se aprofundaram, aliadas ao descrédito de uma tradição política em que as trocas de favores foram consolidadas por relações clientelistas entre os setores público e privado.

No período de transição do regime militar para o regime civil, a participação intensa da sociedade civil no debate político trouxe à tona por meio dos meios de comunicação questões até então restritas aos meios sindicais e acadêmicos e que corporificavam verdadeiros jargões na política institucionalizada. Dentre os que mais apareceram na mídia destacavam-se a recuperação do prestígio dos poderes locais, estaduais ou municipais através da descentralização e participação democrática (Martins, 1996). Nesse contexto, ampliava-se a idéia de legitimação dos canais institucionais por onde escoariam parte das insatisfações dos movimentos populares, de um lado. De outro lado, ocultava-se a transferência de responsabilidades por parte de um poder fortemente centralizado e proporcionalmente desgastado. É importante assinalar, no entanto, que na história política brasileira a tensão entre centralização/descentralização sempre esteve presente desde o momento de constituição da nação, expressando emblematicamente a questão federativa³⁶.

Porém, o lema da descentralização e da participação democrática, defendido como condição *sine qua non* para a democratização dos processos decisórios do Estado e conquista de equidade nos resultados dos programas implementados, tornou-se definitivamente o mote de praticamente todos os governos de oposição eleitos pós-1982 (Martins, 1996).

De acordo com Medina (1987), de modo geral, os argumentos que justificam a adoção de políticas de descentralização também podem ser classificados em quatro categorias: a) psicológica, relativa aos argumentos que enfatizam os possíveis benefícios psíquicos e psicológicos dos usuários dos serviços públicos, tendo em vista a maior visibilidade e proximidade proporcionada pelo deslocamento desses serviços para o local

³⁶ Ver, a esse respeito, artigo de Resende (1990) sobre a emblemática questão da centralização versus descentralização, posta pela constituição da nação brasileira desde a instalação da Assembléia Constituinte em 1823, a partir da qual o apelo à federação passa a ser constante na história política brasileira. Os momentos políticos de intensa crise que, via de regra, geram intensas negociações político-institucionais – a Regência, o Segundo Império, a Revolução de 30, dentre outros, desencadearam processos que promoveram mudanças na gestão do Estado, todas elas centradas no dilema da centralização/descentralização.

de uso; b) sociológica, refere-se aos argumentos que realçam a importância de as políticas de governo adaptarem-se às culturas e demandas locais, aproximando-se das reais necessidades postas por seus usuários; c) administrativa, que reúne os argumentos em defesa da melhoria da prestação de serviços, a partir da delegação de funções e/ou tarefas de órgãos públicos centrais a níveis subordinados da hierarquia burocrática; d) e, finalmente, política, relativa à ênfase nos mecanismos de mobilização e uso do poder por parte de órgãos regionais, estaduais e/ou municipais, que passariam a ter poder de decisão na indicação de suas prioridades e na aplicação de recursos a partir da identificação de suas necessidades.

Conforme Lobo (1990), o tema da descentralização no Brasil pode ser classificado em três vertentes, a partir das quais ele se expressa na história política brasileira mais recente: da administração direta para a indireta; entre níveis de governo e do Estado para a sociedade civil. Na primeira vertente, a consolidação de uma sólida base de empresas mistas, autarquias e/ou públicas durante o regime militar brasileiro, promoveu a formação de uma estrutura paralela sob a justificativa de apresentar mais agilidade em relação à administração direta na manipulação de verbas, na contratação de funcionários altamente qualificados (em função dos altos salários pagos) e no atendimento dos serviços, de um lado. De outro, porém, essa estrutura colaborou no aprofundamento dos laços clientelistas que permeiam o funcionamento da máquina pública brasileira.

Na segunda vertente, podem ser reunidos os argumentos que se referem às relações intergovernamentais, ponto nodal para as políticas de descentralização, pois, historicamente, os municípios e estados têm se subordinado política, técnica e financeiramente à união, o que proporcionou, a partir dos anos 1980, a defesa incondicional da descentralização, defesa esta concentrada, principalmente, nas subunidades federadas. Nessa perspectiva, admite-se consensualmente que a forma de estruturação interna do Estado e seus arranjos político-institucionais não tem contribuído, historicamente, para um desempenho eficaz das ações governamentais, apontando-se, via de regra, a centralização de recursos e poderes em mãos da União como um dos fatores preponderantes para a falência das políticas sociais. Para superação desse quadro, indica-se, via de regra, a descentralização como a dinâmica político-institucional capaz de mudar os desequilíbrios na distribuição de poder e de recursos.

Os estudos têm comprovado que, após o fim do regime militar e a instauração de um processo de democratização política, a simples redistribuição das receitas públicas de forma a dotar as subunidades federadas de maior autonomia financeira, não vem resolvendo o problema mais amplo criado com a centralização, pois a redefinição dos encargos governamentais que hoje se apresentam como um sistema de redes paralelas ou superposta está em jogo. Seu *“resultado mais visível tem sido a indefinição de competências, a dispersão de esforços e recursos, a não possibilidade de responsabilização de entes públicos pela inexistência ou inadequação da prestação de serviços”*. Dessa forma, nessa última perspectiva, a descentralização pode ser vista *“em duas dimensões: uma, financeira, via redistribuição das receitas públicas”* e, outra, *“político-institucional, através de novos arranjos no sistema de competências governamentais”* (Lobo, 1990, p. 07). Finalmente, a terceira vertente diz respeito à transferência de funções do setor público para o setor privado, seja diretamente ou através da instauração de parcerias e convênios.

Após o fim do regime militar, as esferas estaduais e municipais, recém saídas de um período histórico caracterizado por exceções normativo-legais, passaram a operar cada uma e em cada setor a seu modo, buscando saídas para confrontos que, inusitadamente, ocorriam sob patrocínio do próprio poder executivo. A partir de 1982, a concepção ampla de participação democrática refletia o momento específico de instauração de governos estaduais que dialogavam com os setores oposicionistas. No entanto, os programas sociais e as políticas de promoção da participação social de segmentos desprivilegiados sofreram, de um lado, a perda de vitalidade dos movimentos e reivindicações populares nos anos 1990, e de outro, a escassez de recursos que começava a alterar o cenário e as possibilidades de atuação do Estado. Nesse sentido, propostas que enfatizavam a necessidade de requalificar a eficiência e a eficácia dos gastos estatais e dos serviços prestados, começaram a ser consolidadas num quadro de retração dos investimentos estatais (Arretche, 1996).

Nesse contexto, a pauta defendida por setores progressistas e de esquerda a partir dos anos 1980 - necessidade de redistribuição do poder, maior atenção aos segmentos excluídos das políticas sociais, descentralização e autonomia de decisão às instâncias locais - emergiu com a legitimidade política necessária para ser efetivada nos anos 1990, paradoxalmente vinculada, porém, a uma nova dinâmica de gestão do Estado, com base em

orientações de cunho neoliberal³⁷. A partir daí foram propostas novas formas de articulação com o setor privado para que o Estado pudesse focar sua ação estabelecendo prioridades, como se discutirá no capítulo 4. Efetivamente, no Brasil, a partir de fins dos anos 1980, temas relativos à desconcentração e descentralização do Estado têm constituído a pauta política que inclui, dentre seus eixos principais, a necessidade de descentralizar os mecanismos de atuação da esfera pública por meio de uma nova regulação entre as diferentes instâncias do poder que promova a autonomia regional e local.

Particularmente no Estado de São Paulo, o tema da descentralização dos serviços públicos gerou pesquisas sobre a reforma da máquina estatal, algumas delas realizadas e/ou publicadas sob os auspícios de órgãos da administração indireta. Via de regra, esses estudos procuravam discutir a necessidade de modernizar a máquina administrativa e recuperar a eficácia e eficiência da esfera pública; promover o debate sobre as relações entre o sistema partidário e o poder central; rever a ação governamental frente as políticas sociais; instaurar um debate sobre a descentralização/desconcentração do poder no âmbito da saúde e da educação e seus mecanismos de atendimento. No âmago da questão, encontrava-se a discussão sobre a governabilidade e a crise do Estado, as relações entre controle e democracia e a possibilidade de instauração de novos padrões interativos intergovernamentais (Afonso, Silva, 1996)³⁸.

Enfim, diante das interveniências postas por uma máquina administrativa emperrada, onerosa e ineficiente, estudos, propostas e medidas de redirecionamento da ação do Estado vêm sendo realizadas com vistas a superar uma relação político-institucional sacralizada culturalmente no país. Nesse sentido, as estratégias governamentais vêm delineando novas formas de provisão e de gestão dos serviços públicos sob justificativa de racionalização da organização estatal. Nessa perspectiva, o Estado não deveria ser mais o provisor direto, promovendo-se a transferência de parte de suas funções a instâncias não-estatais na busca de aproximar a população usuária dos serviços ofertados. Assim, a

³⁷ Como se discutiu no capítulo 2, utiliza-se aqui a concepção de *receituário das teorias neoliberais*, conforme inúmeros autores denominaram a pauta resultante do Consenso de Washington, formulado após a derrocada do regime socialista soviético, que exigia a abertura das economias, privatizações, desregulamentação, diminuição do papel do Estado.

³⁸ Dentre outras publicações, ver os seguintes números da Revista São Paulo em Perspectiva. São Paulo: Fundação SEADE, jan./mar., vol. 02, n. 01, 1988; out./dez., vol. 01, n. 03, 1987; jan./jun., vol. 03, n. 01/01, 1989, que realizaram análises sobre o processo de descentralização das políticas públicas no Brasil. Para

preocupação com a gestão democrática e equânime do Estado se alia à ênfase na busca da qualidade, da eficácia e eficiência dos gastos públicos na área social.

De acordo com Farah, o norte se desloca da importância na participação da comunidade para a conquista de uma gestão democrática, para a dimensão gerencial que envolve a formulação e implementação das políticas públicas, pois esse deslocamento representaria tanto “*a busca da adequação das instituições e organizações e do próprio desenho das políticas sociais ao processo de democratização na esfera política*”, quanto “*a adequação da gestão - das políticas, de sistemas de provisão, de instituições e organizações - aos desafios de qualidade, eficácia e eficiência*” (Farah, 1995, p. 30).

A partir desse cenário político, as propostas de reforma do Estado brasileiro e de mudanças na gestão de suas políticas podem ser discutidas. Porém, ressalte-se que o receituário previsto por teorias neoliberais e concretizado em programas de ação ou de recomendação para implementação de ações pelas organizações multilaterais para os países (semi) periféricos, tem desconsiderado as peculiaridades inerentes à dinâmica de funcionamento do Estado em formações sociais cujos processos históricos são totalmente distintos entre si.

De um lado, a proposta de redução da máquina administrativa brasileira pode até ser vista com bons olhos, considerando-se os intervenientes burocráticos que provocam graus indesejáveis de ineficácia e ineficiência dos serviços prestados, fatores amplamente discutidos por inúmeros especialistas (Romão, 1992; Maia, 1989; Garcia, 1994). De outro lado, porém, o processo de implementação das políticas públicas no Brasil tem sido sistematicamente permeado pela tradição prebendalista, pela ausência de limites entre os interesses privados e o setor público, enfim, por relações de cunho clientelista que interferem na operacionalização de programas sociais. Nesse sentido, não há como diminuir a participação de um Estado cuja presença maciça na economia teve como contrapartida o descaso em relação às políticas sociais, ocasionando uma participação tímida e permeada pela cultura de distribuição de favores (Paiva, Paiva, 1986; Felix, 1990).

O processo de (re) normatização legal instaurado pela Constituição de 1988 iniciou um longo caminho que ainda está sendo percorrido pela política institucionalizada e pela sociedade civil. A fundamentação legal dada ao tema da descentralização pelo texto

elucidação das complexas relações entre as diferentes esferas do poder, ver pesquisa coordenada por Andrade

sociedade civil. A fundamentação legal dada ao tema da descentralização pelo texto constitucional de 1988, decorreu de intenso processo de negociações que apontava para a efetivação da escolaridade fundamental, a erradicação do analfabetismo e a expansão e definição do ensino médio, a partir do princípio descentralizador que delineava novos patamares para a relação entre a Federação, os Estados e os Municípios. Na realidade, consagrava-se na carta constitucional, alguns dos princípios políticos caros aos setores mais democráticos da sociedade brasileira, consolidados paradoxalmente no bojo do processo de transição político-institucional, conservador na sua essência (Felicíssimo, 1989).

O reordenamento jurídico-político do Estado brasileiro em 1988, com a promulgação da nova Carta Constitucional em momento histórico de absoluta crise de legitimidade e autoridade do poder executivo, possibilitou a emergência de temas defendidos por setores de oposição durante anos, dentre eles a necessidade de se equacionar a redistribuição do poder de Estado através de mecanismos descentralizadores que promovessem a desejada autonomia às instâncias regionais, incorporados pelo Congresso Nacional.

De acordo com Felicíssimo (1989), a Constituição Federal de 1988 representou um marco no que diz respeito à tentativa de “*reduzir o excessivo centralismo de decisões do governo federal, impulsionando a desmontagem iniciada em 1946 e trazendo de volta aos modelos político, institucional e administrativo do país o regionalismo, a descentralização e o pluralismo social*”. No entanto, o autor alerta sobre as possíveis “*dificuldades operacionais de adaptação à mudança, conforme a União reagir ao emagrecimento representando pela perda de receitas fixadas na reforma tributária proposta (...)*”. Ao que tudo indica, as imensas dificuldades não são apenas operacionais e permanecem sem solução até os dias atuais, a julgar pela dificuldade em se efetivar a reforma tributária.

O embate entre a Assembléia Constituinte que votou a nova Constituição e o Congresso Nacional posteriormente encarregado de regulamentá-la seria inevitável tendo em vista que os mecanismos de representação política permaneceram viciados por um alto grau de personalismo, pelo espírito predominantemente cartorialista e pela prática generalizada do fisiologismo. Nesse embate – entre forças progressistas e democráticas e forças conservadoras – o período pós-constituente construiu a tensão inerente às

negociações que permeiam momentos de crise de legitimidade: ambas as forças políticas empenharam-se em “*se apropriar dos instrumentos jurídicos de controle, regulação e direcionamento da vida social*” (Faria, 1989, p. 52). Nesse sentido, os grupos, setores e classes em confronto não concentraram sua atenção apenas nas funções manifestas da lei, mas também jogaram com as funções latentes das normas, pois trata-se de “*uma distinção sutil (...), mas a história nos mostra que leis criadas aparentemente para a consecução de certos fins muitas vezes, em sua aplicação, são postas a serviço de objetivos distintos e inconfessados*” (Faria, 1989, p. 52).

É assim que, historicamente, no Brasil, setores empresariais e as forças políticas que têm representado seus interesses – mesmo que não haja hegemonia de um segmento da elite – procuram, permanentemente, adaptar “*as fórmulas legais a novos conteúdos, com base em critérios de racionalidade formal e com especial ênfase aos princípios de autonomia da vontade, da liberdade contratual, da responsabilidade civil ou criminal individual, da segurança das expectativas e da certeza jurídica*” (Faria, 1989, p. 62). Entre o estado formal e o Estado informal³⁹, entre o descompasso das diretrizes legais, as ações estatais e as práticas sociais, os anos 1980 promoveram a participação intensa da sociedade civil no debate político, fazendo emergir, por meio dos meios de comunicação questões até então restritas aos meios sindicais e acadêmicos e que corporificaram verdadeiros jargões na política institucionalizada: o prestígio dos poderes locais - estaduais ou municipais - em contraposição ao poder federal até então fortemente centralizado, aparecia como um dos temas mais recorrentes na literatura e na mídia.

É interessante sublinhar que entre 1982-1990 houve três eleições para governadores, “*(...) 'casadas' com as eleições proporcionais definidoras de legislaturas com papéis importantíssimos: o de referendar a transição pactuada (1982-1986), o de fazer a Constituição (1986-1990) e o de ser o Congresso Nacional do primeiro presidente diretamente eleito após o fim do regime militar (1990-1994)*. Entretanto, houve “*apenas uma eleição para presidente e 'solteira'*. O pleito para governador foi, portanto, o mais importante elo de ligação com as eleições para deputado federal e senador”, promovendo o que alguns pesquisadores denominaram de ultrapresidencialismo estadual, pois essa relação intrínseca entre política estadual e controle do legislativo federal, permitiu que os

governadores eleitos a partir de 1982 tivessem fortíssimo poder de negociação em âmbito nacional (Abrucio, 1998, p. 87).

Explicitava-se, no período pós-constituente, a necessidade de ampliação dos exercícios da cidadania, legitimando-se os canais institucionais por onde escoaria parte das insatisfações dos movimentos populares, por um lado. De outro lado, encontrava-se implícita a transferência definitiva de responsabilidades administrativas e financeiras por parte de um poder fortemente centralizado e proporcionalmente desgastado, dinâmica essa avalizada pelas reais demandas do Estado informal.

Nesse sentido, as críticas formuladas ao longo dos anos 1980 acerca do planejamento de Estado, sua gestão e a implementação de suas políticas sublinhavam seu caráter centrado em uma tradição secular centralizadora, tecnicista e anti-democrática. Na tentativa de superar essa tradição, porém, as políticas propostas para a área, conseguiram

“(...) uma interessante mescla do populismo com autoritarismo, através de um processo que, no pretender ser democrático contrapondo-se à centralização, terminou por caracterizar-se pela ausência de direção e pela fragmentação, a partir do momento em que o MEC passou a privilegiar a estratégia de repasse aos Municípios com objetivos clientelistas, travestida de descentralização” (Kuenzer, 1990, p. 73)

Na realidade, a gestão democrática passou a ser um dos principais temas ainda durante o regime militar, pois o próprio Ministério da Educação, ao elaborar o III Plano Setorial da Educação, Cultura e Desportos (1980/1985), incluiu instâncias regionais de consulta e participação, abordando temas até então excluídos, tais como administração participativa e planejamento participativo (Brasil, 1980). A própria Lei 5692/71, de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, já propunha a descentralização e a municipalização do ensino (descentralização em nível da própria Unidade Escolar), sem utilizar, porém, a palavra autonomia. No entanto, a despeito do discurso, o poder decisório sempre foi mantido em nível central⁴⁰.

Decorridos mais de dez anos da Constituição de 1988, ao que tudo indica, ainda persiste um padrão interativo intergovernamental baseado no fisiologismo e no clientelismo

³⁹ Embora a noção de Estado informal não possa se confundir com a concepção de Estado amplo, ver a discussão realizada no capítulo 2 sobre esta última, de acordo com Bernardo (1981).

⁴⁰ Historicamente, no Brasil, ocorreu apenas a descentralização de encargos e serviços federais para instâncias locais e regionais. As transições políticas pelas quais passou o Estado brasileiro desde que foi instituído, foram transições conservadoras graças ao pacto oligárquico horizontal, marca específica de sua constituição.

políticos, intervindo fortemente nas políticas de descentralização e provocando desvios nas metas dos programas de governo (Arretche, 1999)⁴¹.

Na visão de Draibe (1989), as reiteradas denúncias contra o mal uso dos recursos públicos no Brasil poderiam estar resumidas na seguinte pauta: superposição de competências, de agências de governo, de clientela-alvo e de objetivos; fragmentação e pulverização dos recursos financeiros humanos e institucionais; lentidão nos processos de alocação e aplicação de recursos, o que vem ocasionando gastos exagerados no meio do processo e comprometendo seu uso efetivo no final do percurso; grande distância entre executores e formuladores das políticas sociais e os beneficiários; ausência de mecanismos de controle e avaliação dos programas sociais; prevalência de interesses corporativos, burocráticos e privados no funcionamento da máquina estatal.

No entanto, Draibe (1999) sublinha, também, que o processo de descentralização no Brasil é complexo e extrapola a dimensão federativa, pois há uma hierarquia de poder que interfere no padrão de funcionamento da prestação do serviço. A concentração de poder vem ocorrendo, historicamente, nas duas redes responsáveis pelo ensino público, a municipal e a estadual, na medida em que em nenhuma delas, a escola e/ou a comunidade próxima gozaram de autonomia financeira, administrativa e pedagógica: os recursos financeiros, os recursos didático-pedagógicos e o poder de decisão sempre estiveram concentrados nas secretarias estaduais e/ou municipais de educação.

De acordo com Draibe (1999, p. 69), “(...) a correção dessas distorções consistiu na mais forte motivação para reorganizar e reformar o sistema educacional, mas até meados dos anos 90, poucas foram as alterações introduzidas no setor, salvo as de natureza financeira”. Dessa forma, segundo a autora, a radicalização das medidas políticas de descentralização implementadas desde 1995, reforçam o apoio às escolas por meio de medidas tais como a elaboração dos Parâmetros Curriculares Nacionais; a redefinição do fluxo do financiamento (FUNDEF); a montagem e dinamização do sistema de estatísticas e

⁴¹ Recentemente, em seu Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de 1999, o Banco Mundial teceu críticas aos equívocos cometidos pelo processo de descentralização instaurado no Brasil, salientando que esse processo possibilitou às unidades federadas a aquisição de um enorme endividamento, com pouca ou nenhuma interferência da esfera federal. O documento expressava preocupações quanto à perda de fiscalização dessa esfera no que tange à administração de uma possível crise fiscal sem precedentes na história brasileira, tendo em vista a ausência de uma cultura política consolidada de gestão descentralizada, a partir da qual as instâncias locais e regionais pudessem demonstrar sua eficácia e eficiência no atendimento às demandas da população (Aith, 1999).

avaliações educacionais; o reforço financeiro das escolas, da merenda escolar e da capacitação docente.

Ao analisar, particularmente, o processo de descentralização da merenda escolar, o dinheiro na escola e a TV-Escola, Draibe (1999)⁴², salienta que é inegável que o processo de descentralização instaurado por esses programas produziu efeitos institucionais importantes, pois, de um lado, vem ocorrendo, ao que tudo indica, uma aprendizagem institucional, particularmente nas unidades escolares. De outro lado, porém, a autora sublinha que esse processo não tem sido acompanhado por reformas administrativas capazes de potencializar as vantagens e as capacidades das escolas e das prefeituras envolvidas, mesmo quando ocorre melhora no comportamento organizacional e administrativo dessas estruturas, por exemplo, nos processos de recrutamento pessoal ou nas iniciativas de modernização administrativa.

Para Draibe (1999, p. 70), a transferência de recursos para a escola, ainda que em pequena proporção diante de suas necessidades, constitui um processo de desconcentração e não de descentralização, pois a autonomia da escola opera dentro dos estritos limites impostos pela não-unificação das redes municipais e estaduais do ensino fundamental. Segundo a autora, *“a desconcentração em torno da escola não é, per se, capaz de provocar uma maior assunção local de responsabilidades e condução unificada de atendimento das demandas da população em matéria educacional, pois a regra é a dualidade de redes e a diluição de responsabilidades”*

Dentre os comentários desfavoráveis à descentralização, encontram-se aqueles que discutem a possibilidade de se reforçar as elites locais, acentuando-se os padrões oligárquicos de exercício de poder, de um lado (Medina, 1987). De outro, há estudos que apontam a fragilidade do poder municipal para assumir programas de governo com características abrangentes (Felix, 1990). De qualquer forma, a ausência de um projeto político nacional seria o principal entrave para que as propostas de descentralização signifiquem, efetivamente, a superação do desequilíbrio entre poderes e da subsunção das esferas locais a um poder centralizado, pois *“(...) Descentralizar seria decisão emanada de um Estado democrático e federativo. Mais que a técnica, é a política que lhe dará*

⁴² Para Draibe (1999), o sistema de ensino brasileiro sempre foi descentralizado, pois estados e municípios têm sido as esferas políticas responsáveis pela cobertura da demanda da educação básica.

orientação, amplitude e factibilidade, no bojo de um processo de mudança sócio-política” (Medina, 1987, p. 47).

Ao que tudo indica, o tema da descentralização, da desconcentração e da autonomia vem sofrendo, efetivamente, como afirma Azanha (1993), um processo de sacralização, pois tem sido confundido até mesmo com padrão de gestão que são formas de organização da escola (administrativa e pedagógica), estilos de atuação e relações burocrático-hierárquicas entre os agentes executores da política pública.

Ao longo do próximo capítulo, se discutirá o paradoxo constituído pela metamorfose na pauta de reivindicações gestadas na sociedade civil, cujos conceitos – (re) significados pelo discurso oficial – expressam as necessidades de um novo tempo na reconfiguração das relações de poder. Nesse sentido, o presente momento político é propício para se discutir o processo de redefinição do poder centralizado e as possibilidades e limites da escola para exercer a *autonomia delegada por normas*.

Capítulo 4

Descentralização, desconcentração e/ou autonomia na agenda da Secretaria Estadual de Educação de São Paulo

Este capítulo avalia algumas das principais diretrizes da política educacional da Secretaria de Estado da Educação, com ênfase no período de 1995 a 1999, que definem sua agenda e outorgam autonomia pedagógica, administrativa e financeira à rede de escolas.

É importante ressaltar que algumas das diretrizes não estão elaboradas como medidas legais, mas constituem orientações expressas em documentos oficiais que fundamentam a formulação da agenda política na instituição. Nesse sentido, para análise do discurso oficial, são considerados os principais documentos relativos à fundamentação das opções políticas na formulação da agenda da Secretaria e que explicitam suas metas para o período de 1995/1999, bem como as medidas legais que regulamentam o processo de concessão de autonomia e descentralização à rede de ensino, citadas no Anexo I.

Partindo-se do pressuposto que a história político-administrativa das instituições públicas não começa e tampouco acaba no curto período ocupado pelos gestores de plantão, realiza-se, primeiramente, uma breve retrospectiva histórica das orientações políticas que vêm norteando os rumos da política educacional paulista, de 1983 a 1994. Apenas a partir dessa visão mais ampla é possível analisar a insistência com que o tema da descentralização e da autonomia vem sendo tratado nos documentos oficiais desde meados dos anos 1980. É bom salientar que, diferentemente das outras referências bibliográficas, algumas referências de legislação estão mantidas em nota de rodapé visando facilitar ao leitor sua identificação com os comentários do texto.

4.1 Breve retrospectiva: o período de 1983 a 1994

Discutiu-se, no capítulo 1, o contexto histórico e político que engendrou as lutas autônomas e os movimentos autogestionários sobretudo a partir dos anos 1960, e que promoveu, também, a defesa da autonomia no âmbito da educação, com a emergência e consolidação da perspectiva posta pela pedagogia institucional¹.

Em seguida, analisou-se como as políticas educacionais contemporâneas incorporaram o conceito nas reformas dos sistemas de ensino, transformando-o em panacéia para todos os males da educação, ressignificando-o, porém, para atender a interesses muito diferentes daqueles que moveram os movimentos autonomistas a partir dos anos 1960. Incorporado o conceito aos parâmetros estabelecidos pelas políticas públicas, imbricados na reorganização da economia capitalista, das funções e da gestão do Estado a partir de fins dos anos 1980, trata-se de verificar sua consolidação como um dos principais eixos da política educacional paulista.

A eleição de governos estaduais e municipais de oposição ao regime militar em 1982 e 1985, respectivamente, consagrou o lema da descentralização do sistema de ensino e da autonomia da escola como instrumento de gestão democrática, transformando-o no mote político dos discursos que fundamentariam as plataformas de candidatos e programas de governo. Na educação, várias experiências foram desenvolvidas com o intuito de democratizar a gestão da rede de escolas e a prática de sala de aula².

Efetivamente, a autonomia conquistou relevância na agenda formulada pela política educacional do Estado de São Paulo a partir de 1983, ao tomar posse o governador André Franco Montoro eleito pela oposição, passando a ser indicada como instrumento de gestão democrática da escola pública³. No entanto, o tema é bem mais antigo na história da

¹Discutiu-se, no primeiro capítulo, a vertente inspirada nos pensadores reunidos em torno da revista *Socialismo ou Barbárie*. Registrou-se, também, a importância dos teóricos *institucionalistas*, com destaque para Georges Lapassade e Michel Lobrot. Sobre estes autores elaboraram o conceito de pedagogia institucional e autogestão pedagógica.

²As experiências desenvolvidas em Minas Gerais a partir do Congresso Mineiro de Educação e em São Paulo, a partir do Fórum de Educação do Estado de São Paulo, são citadas, invariavelmente, como algumas das mais representativas dentre as mudanças que começavam a ocorrer nas políticas da área, a partir do início do processo de redemocratização política do país, em 1983 (Gadotti, 1992).

³Apenas quatro mais tarde, em março de 1987, no final da gestão Montoro, o governo editou um volume intitulado *"A batalha da descentralização e participação"*, na tentativa de realizar um balanço político das mudanças na gestão da administração pública. O próprio título da publicação indicava o grau de importância que a questão alcançou, na medida em que os grandes entraves, provocados por um longo período de exercício de poder centralizado, encontravam-se disseminados nos diversos níveis administrativos da máquina pública, cristalizados numa burocracia inoperante. Sobre a descentralização como eixo político do governo

educação paulista. Já em 1932, o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova citava três vezes a palavra autonomia “(...) *apenas para indicar a conveniência de que, além das verbas orçamentárias, fosse constituído um fundo especial destinado exclusivamente a atender empreendimentos educacionais que assim ficariam a salvo de injunções estranhas à questão educacional*” (Azanha, 1993, p. 37).

De acordo com os pressupostos filosóficos expressos no Manifesto, o Decreto 5.884/1933 reorganizou todo o sistema de ensino paulista instaurando a organização administrativo-pedagógica das escolas rurais isoladas e das escolas de formação do professor primário e secundário. Um de seus artigos afirmava que o professor deveria ter “*autonomia didática dentro das normas técnicas gerais indicadas pela pedagogia contemporânea*” (apud Azanha, 1993, p. 38).

No período de transição política iniciado em 1983, a agenda da Secretaria de Estado da Educação explicitava suas opções políticas em torno dos seguintes eixos: democratizar a escola pública; formar cidadãos críticos e participantes; **promover ampla reforma administrativa para racionalizar recursos e acabar com o excesso de burocracia**; melhorar a qualidade do ensino ofertado, sem deixar de atender à demanda; propiciar melhores condições de trabalho aos professores com remuneração justa; **descentralizar recursos e dar autonomia às instâncias regionais** (São Paulo, 1983^a, b; c). Nesse sentido, temas relativos à necessidade de se redirecionar a gestão do sistema imprimindo-lhe uma característica democrática, resumiam a vontade política do Estado de iniciar um processo de reformas na estrutura burocrático-administrativa da Secretaria, ao lado de outras orientações sobre possíveis mudanças pedagógicas.

Em consonância com os argumentos oriundos do mundo acadêmico e/ou sindical e no bojo das tendências internacionais, o discurso da política educacional paulista passou a destacar a importância dos processos de descentralização em nível político, visando democratizar a participação dos usuários nas decisões quanto aos fins da educação; no nível pedagógico, sublinhava a importância de sua participação na elaboração de programas

estadual paulista, ver, ainda: Decreto 22.592, de 22.08.84, que dispõe sobre a descentralização das atividades do Estado, mediante a criação de novas regiões de governo e dá providências correlatas. São Paulo: SEE, v. XVIII. jul./dez. 1984. Posteriormente, em 1986, o governo do Estado criou um concurso para consolidar o processo de descentralização e desconcentração do poder executivo, através da instituição do concurso permanente *Desburocratização Participativa*. Ver: Decreto 26.097, de 22.10.86. São Paulo: SEE, v. XXII. jul./dez. 1986.

educacionais; no nível econômico, ressaltava a otimização de recursos e, no nível administrativo, a agilidade no fluxo burocrático⁴.

O conceito de *autonomia delegada* começou a se consolidar, sem que houvesse, porém, clareza quanto a quais procedimentos administrativos concretizariam a vontade política genérica de delegá-la. Sem elaborar um *Plano Estadual de Educação*, o Governo Montoro centrou sua agenda política no *slogan* que defendia a necessidade de melhoria e de democratização da escola pública (São Paulo, 1983c). Para dar início ao processo de *desmonte* da herança burocrático-administrativa centralizada instaurada por anos de política autoritária, o governo recém eleito promoveu, em 1983, dois grandes eventos: o Fórum de Educação do Estado de São Paulo, ao mesmo tempo em que chegava às Delegacias de Ensino e Unidades Escolares o *Documento Preliminar para Reorientação das Atividades da SE do Estado de São Paulo*, denominado *Documento n. 1*⁵.

A leitura e a discussão desse documento⁶ por toda a rede de ensino do Estado, bem como a reprodução do Fórum de Educação em algumas regiões do Estado, desencadearam um processo de distensão nas relações entre o conjunto de escolas, os profissionais do ensino e o poder executivo. De modo geral, os resultados das referidas discussões apontavam como agravantes para implementação das políticas na área, a ausência de diretrizes coerentes capazes de superar a situação dicotômica posta pela tensão entre expansão de oportunidades e a qualidade do ensino ofertado⁷.

⁴É interessante recordar a discussão realizada no capítulo 3 sobre as pesquisas geradas para orientar as reformas da máquina estatal, tendo em vista a importância conquistada pelo tema da descentralização. Conforme assinalado, algumas delas foram realizadas e/ou publicadas sob os auspícios de órgãos da administração indireta.

⁵Ver: Decreto 21.074, de 12.07.83, que institui o Fórum de Educação do Estado de São Paulo, posteriormente alterado pelo Decreto 22.563, de 15.08.84 (que altera dispositivos do Decreto anterior). São Paulo: SEE, 1983. v. XVI.

⁶Ver: Resolução SE 118, de 06.06.83. Baixa instruções para a ordenação e periodização do exame e discussão do Documento Preliminar para Reorientação das Atividades da Secretaria (Documento n. 01). São Paulo: SEE, 1983. v. III.

⁷Em curtíssimo espaço de tempo, o Fórum de Educação transformou-se num amplo espaço de debates sobre a escola pública, capaz de reunir entidades de oposição, partidos políticos, dirigentes de órgãos, assessores, acadêmicos e pesquisadores, reproduzindo-se em esferas menores por todo o Estado, nas Divisões Regionais e Delegacias de Ensino. Em algumas dessas Divisões Regionais de Ensino - a CAP/3, por exemplo - esses fóruns de discussão foram organizados intensivamente, dando origem a ações de capacitação contínuas. No entanto, o Boletim Informativo (1985b) indicava, em editorial, as dificuldades para implementar as diretrizes e projetos preconizados: "Às vezes é muito difícil sentirmos a mudança, principalmente quando se trata de um órgão administrativo como é o caso de nossa Divisão Regional. Num primeiro momento vem a crença de que num passe de mágica tudo vai se alterar, mas a realidade é mais forte do que as intenções" (São Paulo, 1985b).

A concepção ampla de participação democrática, refletia, antes de mais nada, o momento específico de instauração de governos estaduais de oposição que dialogavam com os setores democráticos mais do que os anteriores. Em âmbito nacional, a sociedade civil pressionava para que a transição do regime militar para um regime democrático, ampliasse as reformas legais e normativas que regulamentavam o Estado brasileiro. Em âmbito estadual, a política educacional iniciada em 1983 representava, de alguma forma, a efetivação de mudanças reivindicadas por setores acadêmicos e sindicais, ainda que algumas tímidas e, outras, controvertidas.

O magistério, enquanto categoria profissional das mais organizadas no Estado de São Paulo, vinha reivindicando reformas significativas nos assuntos referentes à cultura e educação: liberdade de expressão, fim da censura, maiores subsídios à pesquisa e ao ensino, aumentos salariais, melhoria nas condições de trabalho e descentralização do poder de Estado, diminuindo seus níveis hierárquicos e burocráticos. O Documento n. 01 incorporou essa pauta e acrescentou, ainda, a necessidade de a Secretaria de Estado da Educação instaurar um amplo processo de discussão que considerasse a escola pública como espaço legítimo para construção do conhecimento, a partir de um projeto pedagógico que respeitasse a heterogeneidade da clientela escolar. Para isso, apontava alguns caminhos: a reformulação do currículo e a transformação das instâncias intermediárias do poder; reformas no Estatuto do Magistério, no Regimento Interno das escolas de 1º e 2º graus e no Conselho de Escola.

Outro agravante apontado no Documento n. 01, dizia respeito à quantidade irrisória de recursos destinados à rede pública e ao mau emprego desses recursos. Enfatizava, ainda, a autonomia como elemento condicionante para a real conquista de uma escola com qualidade. Porém, Azanha, ao criticar os intervenientes conservadores que recrudesciam frente às propostas de democratização do aparato burocrático-administrativo, sublinhava que *“(...) em nome de uma alegada necessidade de disciplinar ‘enquanto’ as escolas não estiverem em condições de se organizar, o que temos não é a sadia diversidade do que é mesmo desigual, mas a aplastante uniformidade que pretende eliminar a possibilidade do erro, e que de fato elimina a responsabilidade. Não pode ser responsável perante o seu próprio trabalho quem não tem nenhuma autonomia de decisão”* (Azanha, 1987, p. 127).

Ao que tudo indica, essa situação vem se mantendo até os dias atuais, como se discutirá adiante. Para Azanha, a defesa da autonomia da escola – eixo central da política educacional paulista desde a gestão Montoro - não tem ido além da superfície do tema, pois *“no universo verbal da legislação e dos pareceres dos Conselhos de Educação, toda a questão parece se resumir em ter-se um regimento próprio no qual figure com destaque um ‘conselho de Escola’ com ampla representatividade e atribuições deliberativas. Porém, ainda que a autonomia da escola possa ou deva abranger esses aspectos é claro que o assunto não deve nem pode se esgotar nisso”* (Azanha, 1987, p. 143).

Segundo o autor, se nos limitarmos a considerar a autonomia apenas da perspectiva legal e normativa, corre-se o risco de não considerar o fulcro da autonomia que diz respeito ao processo educativo. Nas suas próprias palavras,

“(...) nenhum regimento próprio, nenhum conselho Deliberativo, por si sós, darão à escola a autonomia educativa. Esta só se obtém a partir de uma consciência aguçada e crítica das possibilidades de atuação da escola em face da clientela e da comunidade a que serve e do esforço continuado e conjunto para ir até o limite dessas possibilidades” (Azanha, 1987, p. 143).

Citando a noção de autonomia como construção de um projeto social tal como preconizada por Castoriadis, Azanha prossegue afirmando que

“(...) o projeto educativo de uma escola é o propósito de transformar a clientela (e a comunidade) tomando em consideração não as prescrições de uma pedagogia abstrata, mas as condições reais de vida dos educandos. Todo esforço educativo autêntico repousa numa esperança: a da possibilidade de modificação humana. Sem essa esperança, o ensino se transforma num ritual destituído de significado (...) Há muito que o constrangimento dos regimentos únicos, das determinações superiores autocráticas e doutrinadoras, dos livros ideologicamente preparados vem tentando criar na escola o vácuo educativo, isto é, a escola que não educa. Mas, a luta contra essa coerção será equivocada se nos limitarmos a reivindicar alterações meramente administrativas (...)” (Azanha, 1987, p. 143).

Como se observará neste e no próximo capítulo, ao que tudo indica, a autonomia da escola vem sendo compreendida pela política educacional paulista, de um lado, como mero procedimento administrativo, esvaziada de seu significado histórico, político e filosófico. De outro lado, no entanto, tem sido construída de acordo com as possibilidades e limites da própria instituição escolar.

Na história político-administrativa mais recente da Secretaria de Estado da Educação de São Paulo, verifica-se - analisando-se o Decreto 7510/76 e a legislação posterior que a regulamenta - que as funções políticas da burocracia estatal foram definidas em programas técnicos, organogramas sofisticados e funções básicas de organização empresarial, empregadas em nome da racionalidade administrativa e das teorias tidas como científicas na área de administração. Na realidade, estabeleceu-se uma prioridade nas atividades-meio em detrimento das atividades-fim devido à predominância da noção que norteou a formação da estrutura burocrático-administrativa baseada em princípios que regem o mercado privado de trabalho. Essa estrutura⁸ - permanentemente acusada como promotora de todos os entraves no fluxo do sistema e na irracionalidade das ações da Secretaria - começaria a sofrer algumas mudanças apenas a partir de 1984⁹.

O consórcio Boucinhas e Campos elaborou extenso relatório em 1988 - por encomenda do então secretário Chopin Tavares de Lima - que alertava sobre as disputas entre os órgãos centrais da Secretaria de Estado da Educação para ocupação de espaço político, observando que isto implicava na manutenção de altos cargos para o *staff* alocado nos centros de decisão. O referido relatório considerava, ainda, que os programas e projetos implementados pela pasta da Educação sofriam inúmeras interrupções administrativas e financeiras apenas para atender a interesses políticos regionais, agravando as disfunções da instituição. Boucinhas e Campos (1988e) apontavam, também, que a estrutura burocrática construída pelo Decreto 7510/76 apresentava distorções na utilização de seus níveis hierárquicos, na equalização entre suas atividades-meio e atividades-fim, na indefinição de funções em cargos do primeiro e segundo escalões, alocados, no primeiro caso, nas coordenadorias e no gabinete e, no segundo caso, nas antigas delegacias de ensino.

⁸ Lyndaker (1974) realizou uma pesquisa no início dos anos 1970 sobre a estrutura da Secretaria de Estado da Educação de São Paulo, constatando seu gigantismo e irracionalidade burocrática (antes, portanto, do Decreto 7510/76).

⁹ Ver o Decreto 7510/76, que regulamenta a estrutura e o funcionamento burocráticos da Secretaria de Estado da Educação. Confirmando a tradição político-administrativa brasileira que interrompe programas de governo e provoca fissuras no planejamento das políticas públicas, a Lei 7510/76 sofreu 15 modificações por Decreto e 34 por Resoluções entre 1981 e 1987. Independente disso, as funções dos diversos órgãos permaneceram invariavelmente as mesmas: à Coordenadoria do Interior e da Grande São Paulo (CEI/COGSP) coube a tarefa de gerenciar a rede; à Assessoria Técnica de Planejamento e Controle (ATPCE), a de planejar e controlar; à Coordenadoria de Estudos e Normas Pedagógicas (CENP), a de normatizar e orientar pedagogicamente; ao Departamento de Recursos Humanos (DRHU), a tarefa de gerenciar recursos humanos; às Divisões Regionais de Ensino (DREs), atualmente extintas, a tarefa de gerenciar regionalmente e às Delegacias de Ensino (DEs), atuais Diretorias de Ensino, a de supervisionar sub-regionalmente (Martins, 1996).

O relatório acrescentava, ainda, a essas distorções, aquelas referentes à infraestrutura administrativa, tais como a ausência de cargos administrativos específicos (contadores, vigias, braçais etc.), constatando que este tipo de dificuldade levou as áreas administrativas da Secretaria de Estado da Educação a recorrerem obrigatoriamente ao apoio de quadros do Quadro do Magistério, provocando desvio de função, acarretando prejuízos para a área-fim e inadequação na área-meio por falta de especialização dos recursos humanos envolvidos.

O módulo de pessoal administrativo, principalmente nas Unidades Escolares e Delegacias de Ensino – hoje denominadas diretorias de ensino - apresentava problemas de definição, na medida em que não considerava a demanda específica de cada órgão. As funções eram concorrentes entre si e encontravam-se diluídas no sistema, conduzindo à sobreposição de atuações, duplicando as verbas gastas e ocasionando morosidade burocrática no sistema, apontando, em suma, os graves intervenientes de ordem burocrático-administrativa sobejamente conhecidos de profissionais e estudiosos da área. O documento concluía salientando que as dificuldades e intervenientes detectados na gestão da instituição, constituíam um dos maiores obstáculos ao seu desempenho eficaz e eficiente, repercutindo na área-fim, ou seja, na qualidade do ensino.

A atual estrutura administrativa da Secretaria de Educação sofreu algumas alterações recentes, conforme se discutirá adiante. No entanto, fundamentalmente, a estrutura construída pelo Decreto 7510/76 com as respectivas funções dos órgãos e do quadro administrativo, permanece a mesma¹⁰. O gigantismo da rede, por si só, sempre foi motivo suficiente para justificar os discursos acerca da necessidade de se descentralizar os mecanismos de atuação e de gestão da Secretaria, bem como para fundamentar as opções políticas tomadas a partir de 1983, registradas na agenda da instituição e implementadas por programas e medidas e legais cujos objetivos, invariavelmente, sempre estiveram relacionados à democratização da gestão da política educacional no Estado de São Paulo.

¹⁰ Apenas para exemplificar o processo de mudanças na estrutura e no funcionamento da Secretaria, ver as modificações parcialmente realizadas para atender à descentralização instaurada pelo governo do Estado através do Decreto 24.183, de 29.10.85. Ver, ainda: Decreto 26.583, de 05.01.87. Compatibiliza a organização da Secretaria de Educação com as regiões de governo. São Paulo: SEE, 1987. v. XXIII. Ver, ainda, Decreto 26.978, de 05.05.87. Altera dispositivos do Decreto 7.510/76, que reorganiza a Secretaria de Estado da Educação e dá outras providências correlatas. São Paulo: SEE, 1987. v. XXIII.

Ao longo das três administrações do PMDB que se sucederam entre 1983 e 1995¹¹, vários projetos de reforma da estrutura política e administrativa da Secretaria da Educação foram solicitados às agências de pesquisa e consultoria. Uma dessas propostas merece algum destaque pela importância e amplitude de que se revestiu, tendo em vista que muitas das sugestões de reforma elaboradas acabaram sendo implementadas pelo poder executivo.

A Fundap encaminhou à Secretaria de Estado da Educação, em 1984, proposta de reforma administrativo-organizacional ainda tímida, mas que continha algumas medidas de desconcentração da Secretaria de Estado da Educação e outras de descentralização administrativa e financeira que seriam aprofundadas posteriormente. O documento apontava, reiteradamente, que o objetivo principal de desmontar a ineficiente e ineficaz máquina centralizada era o de propiciar a autonomia da escola como condição *sine qua non* para a democratização efetiva da educação e a oferta de um ensino de qualidade (São Paulo, 1984^a). Na realidade, tal proposta pretendia criar canais institucionais para inverter o caminho percorrido na elaboração da política educacional: o ponto de partida deveria ser a própria escola e as delegacias de ensino, viabilizando um dos itens principais do Programa do Governo Montoro - Participação e Descentralização (Montoro, 1982).

Seu maior equívoco, porém, foi o de não desarticular a estrutura do sistema começando pelos órgãos centrais. Partindo de eventos significativos realizados desde 1983, particularmente dos resultados obtidos a partir das discussões em torno do *Documento Preliminar* para reorientar as atividades da Secretaria da Educação, e do I Fórum de Educação do Estado de São Paulo, a Proposta de Reforma Administrativa expressava muito mais as bandeiras genéricas de setores políticos progressistas, do que propriamente apresentava medidas operacionais para intervir efetivamente na estrutura.

No entanto, gradativamente, a Secretaria de Estado da Educação passou a adotar medidas de descentralização administrativa, sob a justificativa de que agia movida pela necessidade de *outorgar autonomia* às instâncias locais e unidades escolares: implementando os programas de Merenda e Material Escolar e municipalizando esses serviços através de parcerias¹²; transformando as Delegacias de Ensino em Unidades de

¹¹ Foram governadores eleitos, nesse período, André Franco Montoro (1983-1987); Orestes Quécia (1987-1991) e Antonio Fleury Filho (1991-1995).

¹² Lei 4.021, de 22.05.84. Transfere às Prefeituras Municipais a prestação de serviços de fornecimento de merenda escolar, nas condições que especifica. Resolução SE 151, de 19.06.84. Baixa normas para

Despesa, em nível de Divisão, e as Divisões Regionais em unidades orçamentárias, em nível de Departamento¹³; e transformando, ainda, o Conselho de Escola em órgão deliberativo.

Durante a gestão Quércia (1987-1991), porém, medidas administrativas mais contundentes foram implementadas visando acelerar o processo de descentralização e autonomia do sistema de ensino e da rede de escolas. A contratação de pessoal administrativo também foi reformulada em nome da complexidade existente na estrutura burocrática, através do Promdepar - Programa de Municipalização e Descentralização do Pessoal de Apoio Administrativo das Escolas da Rede Pública Estadual - e da contratação, via iniciativa privada, através do Baneser - Banespa S/A Serviços Técnicos e Administrativos¹⁴.

O Plano Executivo de 1987 e o Plano de Aplicação Qese de 1988¹⁵ – peças importantíssimas na elaboração das diretrizes político-orçamentárias da secretaria estadual - insistiam no eixo da descentralização, utilizando-o, em alguns trechos, como sinônimo de autonomia para enfrentar os problemas vivenciados pelas escolas na tentativa de diminuir seu isolamento dos órgãos centrais e intermediários, bem como para reorientar os procedimentos normativos do Plano de Trabalho Anual/PTA, instrumento norteador do fluxo burocrático-financeiro e administrativo da área (São Paulo, 1987b; 1988c).

Ambos os documentos responsabilizavam o sistema – entidade abstrata – pela pouca eficácia e eficiência na conquista do sucesso de implantação dos programas de reforma propostos, pois os procedimentos normativos para elaboração do planejamento na área eram apontados como os maiores responsáveis pela excessiva centralização de recursos e de decisões administrativas. Adiante, serão discutidos os rumos que essas reorientações para o planejamento de trabalho anual das escolas, iniciadas em 1987, tomaram a partir de 1992, com o advento da Escola-padrão.

cumprimento do Decreto 22.379 (19.06.84), que dispõe sobre a concessão de subvenção aos municípios para atender despesas com merenda escolar. São Paulo: SEE, 1984. v. XVII.

¹³ Decreto 27.164 (10.07.87). Dispõe sobre Unidades Orçamentárias e Unidades de Despesa no âmbito da Secretaria da Educação. São Paulo: SEE, 1987. v. XXIV.

¹⁴ Para uma noção mais aproximada dos rumos que essas medidas apontavam, ver: São Paulo (1987^a). Ver, ainda, Decreto 27.265 (05.08.87). Institui o Programa de Municipalização e Descentralização do Pessoal de Apoio Administrativo das Escolas da Rede Pública Estadual. São Paulo: SEE, 1987. v. XXIV.

¹⁵ Para compreender as mudanças na aplicação da verba QESE, ver: Resolução 268, de 01.12.1988. Dispõe sobre a criação da Comissão Especial para Aplicação Direta do Salário Educação. São Paulo: SEE, 1988. v. XXIV.

De qualquer forma, o discurso do poder executivo, centrado na necessidade de se instaurar novos procedimentos descentralizadores para gestão dos serviços por ele prestados, encontrava respaldo no que alguns teóricos denominam de período de revigoração do federalismo: “o *pacto da lealdade*”, sedimentado entre governadores e deputados federais a partir das eleições de 1982, “*fortaleceu os ‘chefes estaduais’ diante do ‘chefe da nação’*”, “*sobretudo nos assuntos com impacto federativo*”. Em função dessa influência, os governadores conseguiram manter a “*distribuição de recursos dentro da federação, permitindo-lhes construir sólidas coalizões fisiológicas de governo nos Estados*” (Abrucio, 1998, p. 97)¹⁶. Nesse sentido, descentralizar responsabilidades às instâncias regionais e locais e centralizar recursos, permaneceu sendo a tônica dos governos estaduais eleitos no período pós-1982, independentemente do fato de a Constituição de 1988 ter redistribuído a tributação, beneficiando, em princípio, estados e municípios (São Paulo, 1988b).

Em análise realizada sobre a fragilidade dos municípios na prática da negociação política no âmbito estadual, Costa, Oliveira (1998) ressaltam que após a Constituição, os “*estados mais ricos foram proporcionalmente mais bem aquinhoados*”. Esse fortalecimento financeiro, no entanto, não mudou a dependência de pequenos e médios municípios quanto aos recursos estaduais. Efetivamente, “*a gradual independência dos municípios em relação ao executivo estadual (poderia ocorrer) apenas mediante o aumento de arrecadação de recursos próprios aos municípios, prática ainda bastante evitada pelos prefeitos*” (Costa, Oliveira, 1998, p. 126).

Efetivamente, a despeito de descontinuidades administrativas e redirecionamentos políticos ocorridos no âmbito da gestão da Secretaria de Estado da Educação, todos os programas e projetos desenvolvidos de 1983 a 1994 visando a descentralização a partir de medidas administrativo-políticas e a instauração de autonomia nas escolas, resguardaram o Estado como instância articuladora dos recursos físicos e humanos¹⁷.

¹⁶ O autor acrescenta que é muito interessante verificar que o “*federalismo em outros países (como na Alemanha e nos EUA) define-se em termos históricos e teóricos como um pacto de fortalecimento do poder central. No Brasil, ao contrário, o federalismo sempre significou descentralização do poder (...)*” (Abrucio, 1998, p. 97).

¹⁷ O Estado de São Paulo não é exceção no conjunto das demais unidades federadas, no que tange à repartição dos recursos nacionais e a distribuição desequilibrada de encargos, pois a redemocratização representou uma ruptura com o padrão financeiro das relações intergovernamentais estabelecido no período autoritário. Após as eleições de 1982, a reforma tributária Passos Porto de 1983 (que elevou a participação de estados e

O período entre 1983-1995 foi fortemente marcado pelo aumento do poder de barganha na esfera estadual com a criação de novos municípios, embora esta não seja prerrogativa dos governadores de estado. Porém, incentivando grupos ligados a deputados estaduais com interesses *emancipacionistas*, a maioria dos governadores, no período em pauta, conseguiu negociar a criação de municípios pelas assembleias legislativas de seus Estados¹⁸ (Abrucio, 1998). No Estado de São Paulo, porém, esse processo ganhou outras características através da interiorização da política partidária, a partir de 1986, com a eleição do então governador Orestes Quércia. Desse período em diante, as políticas clientelistas foram consolidadas num quadro favorável à expansão do PMDB interiorano, concomitantemente a um processo de marginalização do partido do governador na própria capital, o que possibilitou o *vácuo* necessário para o crescimento do PSDB e do PT como partidos representantes do eleitorado de centro-esquerda na cidade de São Paulo.

Costa, Oliveira (1998), ao analisarem o processo de interiorização da política paulista nos governos Quércia e Fleury¹⁹, salientam que o

“(...) predomínio de representantes dos municípios do interior e da Grande São Paulo sobre os da capital reforça as práticas clientelistas nas relações entre o Executivo e a sua bancada parlamentar, já que a moeda de troca para os deputados dos municípios pequenos e médios é, basicamente, a realização de obras e distribuição de cargos públicos nas áreas em que concentra a sua votação” (Costa, Oliveira, 1998, p. 124).

Os autores prosseguem analisando os dados relativos ao impacto da distribuição de recursos tributários em cidades de pequeno e médio portes nesse período, salientando que a impossibilidade desses municípios arcarem com o ônus de investimentos de maior porte em infra-estrutura os colocou na prática consagrada pela cultura política paulista:

“A distribuição de recursos orçamentários para os municípios ‘leais’ ao Executivo e a retenção de verbas destinadas aos ‘rebeldes’ é um dos principais mecanismos de poder do governo estadual; através da liberação condicional de verbas o governo garante o apoio (à época) de

municípios nos Fundos de Participação), deu início a um período de mudanças na distribuição de recursos tributários. É interessante salientar que no período de 1980 a 1990, a importância relativa da União na receita disponível total das três esferas de governo caiu 17%. Os estados e municípios tiveram um aumento de 26% e 70%, respectivamente (Giambiagi, apud Abrucio, 1998).

¹⁸ Estrategicamente, os governadores procuravam criar municípios pequenos, pois são mais fáceis de controlar e proporcionam o espaço físico para o estabelecimento dos redutos eleitorais dos deputados situacionistas. Dos 500 municípios criados entre 1980 e 1990, 338 – 67% do total – tinham entre 5 e 20 mil habitantes (...) Da Constituição de 1988 até 1995, foram criados 1248 novos municípios (Abrucio, 1998).

¹⁹ A título de exemplo, durante a gestão Fleury, a Assembleia Legislativa contava com 32 deputados da situação (38%) do interior, contra 24 (28%) da capital. A oposição contava com 19 (23%) deputados da capital, contra apenas 09 (11%), do interior (Costa, Oliveira, 1998).

quase 80% dos deputados com base eleitoral no interior” (Costa, Oliveira, 1998, p. 127).

Nesse sentido, é dessa perspectiva e no bojo dessa complexa relação clientelista e fisiológica que os programas *descentralizadores* para a rede de ensino implementados a partir de 1989, devem ser vistos. No entanto, é preciso distinguir os padrões interativos na relação executivo-legislativo para que se compreenda os usos feitos dos termos clientelismo e fisiologismo, neste texto.

Segundo Couto (1998), a política programática, em princípio, é aquela que se reveste de caráter mais universal, pois instaura entre as duas instâncias de poder um padrão de barganha programática, isto é, um padrão a partir do qual se negociam pontos de um programa de governo coerente, voltado para amplas camadas da população. Resguardando-se os princípios democráticos e universais que o informam, entretanto, é possível, ao mesmo tempo, que após a aprovação de um programa de governo com o apoio da maioria da população, segmentos dessa mesma população sejam excluídos de prováveis benefícios (como as minorias étnicas, religiosas e os segmentos absolutamente marginalizados das políticas sociais), o que não significa a perda das prerrogativas universais na gestão da *res publica*.

Há, ainda, o padrão estabelecido pela barganha alocativa setorial, a partir do qual interesses e necessidades particulares de uma sociedade são atendidos, estando a ação política, porém, fundamentada em princípios universais. Outro padrão interativo é o relativo ao clientelismo, a partir do qual a destinação de recursos públicos está arbitrariamente dirigida a determinados setores da população e/ou a segmentos da própria burocracia de escalão, que se constituem como a base de apoio eleitoral e de sustentação das medidas de governo. De qualquer forma, os recursos, nesse padrão, não se destinam aos próprios *policy makers*, mas a seus *clientes*.

Finalmente, há o padrão interativo fisiológico, a partir do qual os recursos públicos são destinados aos próprios *policy makers*, ou seja, os tomadores de decisão nas políticas públicas deles se apropriam. Faz-se necessário salientar, ainda, que a linha divisória entre esses diferentes padrões de interação é absolutamente tênue, constituindo muito mais um *continuum* do que nítidas diferenças nos padrões de negociação que definem as relações entre o executivo e o legislativo (Couto, 1998).

Ao que tudo indica, a relação estabelecida entre executivo-legislativo no âmbito estadual, historicamente vem se fundamentando muito mais nos dois últimos padrões interativos, embora as eleições para governador, em 1986, 1990 e 1994 tenham se pautado por um amplo programa de governo. De qualquer forma, é sempre bom recordar a discussão realizada no capítulo 3, acerca das críticas formuladas por estudiosos da área desfavoráveis à descentralização, cujos argumentos sublinham que esses processos, em países de tradição autoritária fundada em relações prebendelistas, vem ampliando a possibilidade de reforço das elites locais, acentuando-se, de um lado, os padrões oligárquicos de exercício de poder, e de outro lado, a vulnerabilidade do poder municipal para assumir programas de governo com características abrangentes.

Diante da ausência de um projeto político nacional para que as propostas de descentralização signifiquem, efetivamente, a superação do desequilíbrio entre poderes e da subsunção das esferas locais a um poder centralizado, esse processo vem ocorrendo de acordo com as circunstâncias que cercam as negociações entre as diferentes esferas de poder, infelizmente nem sempre transparentes ou baseadas em princípios programáticos universais).

O Programa de Municipalização de Educação do Estado de São Paulo – Decreto 30.375/89 - assinado pelo então Governador Orestes Quécia, por exemplo, foi apresentado como possibilidade de superação do quadro de seletividade e excludência da escola pública. No entanto, o Programa, operacionalizado via Convênio, aprofundou os laços clientelistas construídos ao longo da história político-administrativa do Estado. Certos aspectos do Programa eram ambíguos em relação à transparência necessária para situações de *parceria*. Temas tais como: apoio a eventos escolares, assistência ao aluno e integração do currículo à realidade da escola; a natureza das atribuições da Comissão de Educação do Município, e a ausência de explicitação dos critérios sobre quantidade dos recursos financeiros conveniados e das prioridades estabelecidas para sua aplicação, abriam todos os flancos para que um amplo campo de relações clientelistas continuasse a traçar os difíceis caminhos para a conquista das *autonomias locais* (Martins, Alves, 1990).

A partir da implementação do Decreto 30.375/89, iniciava-se nova fase de relacionamento político-administrativo entre a Secretaria de Estado da Educação, as Secretarias Municipais, as Delegacias e Divisões Regionais de Ensino. Esse processo foi

apenas consolidado em 1997, sob o signo da administração do PSDB, como se discutirá adiante. O processo de repasses de recursos aos municípios, seja para merendas, transporte ou reforma e construção da rede física, iniciado nos anos 1980 e consolidado nos anos 1990, sofreu impactos diferentes de acordo com as características sócio-econômico-demográficas das regiões, das prioridades nas políticas públicas implementadas pelas instâncias municipais e dos acertos político-partidários. Consolidou-se na área a cultura da negociação – cuja origem remonta aos anos 50, quando do início da expansão da rede física de ensino - que configura o atendimento às demandas regionais de acordo com interesses conjunturais²⁰.

Dentre os programas e/ou projetos pedagógicos implementados pela Secretaria de Estado da Educação que possibilitaram a visibilidade sobre a consolidação desses interesses conjunturais, clientelistas e/ou fisiológicos, em função da escassa solidez e ausência de transparência nos mecanismos que norteiam as relações entre as diferentes esferas de poder, pode-se citar o Programa de Formação Integral da Criança/Profic como exemplo. Implantado em 1986, previa a permanência de crianças carentes em período integral nas escolas conveniadas com prefeituras e outras Secretarias e/ou equipamentos de atendimento do setor social, todos coordenados pela Educação (São Paulo, 1986^a).

Em avaliação realizada em 1992, porém, a própria Secretaria reconhecia que os objetivos formulados para o programa eram extremamente gerais, não incentivando e sequer estimulando a criação de formas participativas para a escola e a comunidade assistida (São Paulo, 1992a). Nesse sentido, o documento de avaliação reconhecia, ainda, que o Programa não permitia o salto de qualidade esperado na sua implementação, em virtude da impossibilidade de transferência mecânica de diretrizes teóricas construídas pelos órgãos gestores, para as dimensões constitutivas de uma ação pedagógica participativa e integrada, *“pensada como atendimento educacional integral à criança, sem que viessem à tona velhas fórmulas clientelistas e paternalistas”*, pois a Resolução 71 permitia a remoção do professor para a proximidade de sua residência, via Profic (São Paulo, 1992a). O texto concluía destacando que a adesão dos municípios ao programa havia ocorrido de forma heterogênea e contraditória face aos intervenientes financeiros, cujos

²⁰ Sobre o impacto dos convênios assinados entre o estado e os municípios em virtude do Decreto, ver: Alves, M.L., Martins, A.M., Oyafuso, (1991).

fluxos são morosos e tendem a deixar as esferas locais com menor poder de arrecadação, em situação difícil.

O documento acrescenta que *“A partir de dados colhidos em entrevistas com coordenadores, o que se apurou é que nos pequenos municípios, a diminuição do atendimento pelo Programa se deve ao empobrecimento do governo municipal, que em certo momento não consegue pagar os professores. Apesar de tudo, o PROFIC se mantém nesses pequenos municípios, embora os encargos de pagamentos tenham passado para o Estado. (...) A adesão dos pequenos municípios (...) foi bem significativa. Acreditamos que isso se deva ao atrativo do repasse de verbas que deveria ocorrer; como essas verbas chegaram, via de regra, com grandes atrasos, os pequenos municípios passaram a ter problemas com um Programa que, de início, parecia ser uma solução”* (São Paulo, 1992a).

No âmbito das inovações pedagógicas propostas na primeira etapa de mudanças, medidas como o Ciclo Básico, a Jornada Única, o Centro de Formação do Magistério/Cefam e o Programa de Antecipação da Escolaridade, expressavam diretrizes de mudança face à necessidade de atender aos problemas postos para a escola por um alunado cada vez mais exposto às péssimas condições sócio-econômicas. Particularmente, o Ciclo Básico e a Jornada Única propunham modificações estruturais para que os docentes pudessem se organizar nas escolas em torno das Horas de Trabalho Pedagógico/HTP, ampliando as possibilidades de formação em serviço e potencializando as reuniões previstas para trocas de experiências e grupos de estudos.

O Ciclo Básico, implantado pelo Decreto n. 21.833/1983 transformou as duas primeiras séries do ensino básico em um único ciclo contínuo de estudos de dois anos, eliminando a reprovação do aluno ao final do primeiro ano. Transformado em meta prioritária da Secretaria, e tendo conquistado uma reversão de 10% no índice de repetência, o Ciclo Básico teve investimentos vultuosos para implementação de ações de capacitação face-a-face e de programas de ensino a distância (São Paulo, 1986b; c).

A Jornada Única, implantada em 1987, estendeu o período de permanência dos alunos e professores do Ciclo Básico para seis horas diárias, com maior reforço alimentar para as crianças, instituindo, ainda, o cargo de coordenador pedagógico do CB. Garantia ao professor I, uma Jornada de Trabalho de 40 horas, assim distribuídas: 26 horas-aula com

alunos, 6 horas-aula para trabalho pedagógico e 8 horas-aula atividade. Previa, ainda, a atuação de um coordenador para o Ciclo Básico em cada escola, como elemento de apoio aos professores, facilitando as trocas de experiências e articulando as atividades necessárias ao desenvolvimento no currículo.

Tanto o Ciclo Básico como a Jornada Única representavam um avanço democrático na política educacional paulista, pois consolidavam antiga reivindicação dos setores organizados do magistério: melhores condições de ensino e trabalho traduzidas em ampliação de hora-atividade, para planejamento de estudos e reuniões de professores. No entanto, a desejada melhoria da qualidade do ensino, ao que tudo indica, não ocorre efetivamente por decreto. A própria Secretaria de Estado da Educação, ao avaliar a implantação do Ciclo Básico, sublinhava seus avanços mas assinalava, também, as enormes dificuldades de operacionalização da medida. Dentre alguns dos intervenientes apontados, salientavam-se os problemas decorrentes da ausência de compreensão dos diretores de escola, que não facilitavam a dispensa de professores para frequentar as orientações técnicas e demais cursos ministrados pela própria Secretaria da Educação (São Paulo, 1985a; 1986b; 1988d; 1989c).

Ainda no processo das mudanças implementadas, ocorreu a reformulação do currículo da rede pública estadual paulista (entre meados dos anos 1980 e início dos anos 1990), acompanhada de várias atividades de capacitação dos professores que não se constituíram, num primeiro momento, em programa de formação continuada (São Paulo, 1992d). Contudo, no período entre 1992 e 1995, as atividades de capacitação, organizadas sob o formato de um Programa de Capacitação de Recursos Humanos, já apareciam de acordo com o conceito de formação continuada (São Paulo, 1992e).

Inicialmente, cursos de extensão - com trinta horas de duração - aliados às chamadas Orientações Técnicas - com oito horas apenas - perfaziam um conjunto de ações de treinamento em serviço para subsidiar o trabalho dos profissionais de ensino, divulgando as propostas curriculares reformuladas de acordo com referenciais teórico-metodológicos bastante sofisticados para os profissionais de ensino. No entanto, esse processo de divulgação e discussão sobre as diferentes possibilidades de trabalhar as disciplinas do currículo foi permeado de dificuldades e intervenientes burocráticos que, de modo geral, apareciam como entraves postos por uma organização complexa, que não prestava contas

de seu próprio desempenho. Imputava-se, invariavelmente, às Divisões Regionais de Ensino e Delegacias de Ensino o estrangulamento no fluxo de informações para a rede de escolas, dificultando aos órgãos centrais uma intervenção efetiva que alterasse as práticas de sala de aula, avaliadas como conservadoras (São Paulo, 1994).

O gigantismo da rede de ensino – incluindo-se a própria estrutura da Secretaria de Estado - foram os fatores mais apontados nos documentos oficiais elaborados sobre o período em pauta, para justificar que apenas a autonomia das Delegacias e Divisões Regionais de Ensino, bem como das unidades escolares, e a descentralização de medidas administrativas, conseguiriam mudar a cultura sacralizada na instituição (São Paulo, 1989^a; 1989c).

A partir de 1992, a Secretaria de Estado da Educação implementou medida polêmica: o *Programa de Reforma da Escola Pública*, denominado *Escola-padrão*, cujo princípio político e filosófico estava contido no eixo que concedia à escola autonomia pedagógica e administrativa (São Paulo, 1992g). Implantado inicialmente em 360 escolas, o programa abrangeu 1660 unidades escolares em 1994. Previa uma série de inovações em relação à infra-estrutura e à organização do trabalho pedagógico: foram criados o *Laboratório para a Difusão da Ciência e Tecnologia/LDCT*, e o *Centro de Informação e Criação/CIC*.

De modo geral, o programa conseguiu implementar ousadas mudanças: os professores das escolas participantes passaram a ter jornada de 26 horas-aula e 6 horas-atividades, sendo que duas eram destinadas para reuniões gerais, e quatro para reuniões por área do conhecimento. Outras funções - fundamentais para a autonomia na organização do trabalho pedagógico da escola - foram incrementadas: coordenador do ensino noturno, liberado da carga horária de aula; um coordenador por área do conhecimento e um coordenador para o *Centro de Informação e Criação*, que mantinha a carga horária de 10 horas-aula; ampliação da importância do Conselho de Escola. Acrescente-se que os profissionais tinham um acréscimo salarial da ordem de 30%.

A vontade política de descentralizar verbas e recursos deslocou seu foco de atenção das instâncias locais e dos órgãos intermediários para se concretizar em nível de unidade escolar através de novos procedimentos administrativos, financeiros e pedagógicos: a *caixa de custeio*, o *contrato de gestão*, e o *plano diretor*.

A caixa de custeio previa uma função específica para o cargo, realizando-se concurso para preenchimento das vagas, em 1994, último ano da gestão Fleury. O perfil exigido dos candidatos denotava uma mudança radical em relação aos atributos exigidos para as demais funções administrativas do sistema: curso superior completo, preferencialmente na área de administração de empresas, tendo em vista que esses funcionários seriam os novos gestores das verbas que, finalmente, “*seriam manipuladas de forma autônoma pelas unidades escolares*”. Infelizmente, entre a regra e a realidade, entre a norma e sua operacionalização, há uma razoável distância. Os atrasos de repasse nas verbas para a caixa de custeio das escolas-padrão, tornaram-se uma incomensurável fonte de problemas para essas escolas, além de promoverem um aumento no fluxo burocrático entre a unidade escolar e os órgãos centrais da Secretaria de Educação (São Paulo, 1994).

O programa de reforma da *escola-padrão* foi desativado a partir de 1995. No entanto, alguns dos conceitos que nortearam as novas orientações normativas – com implicações no planejamento orçamentário, pedagógico e administrativo das escolas – foram consolidadas pela gestão sob o signo do PSDB, com particular destaque para a caixa de custeio e o plano diretor, pois ambos os procedimentos de planejamento são peças fundamentais para que a escola desenvolva e exercite sua autonomia.

Em relação à avaliação, entre 1983 e 1987 os documentos oficiais registravam, sobretudo, a preocupação em questionar o tradicionalismo das escolas na adoção dos procedimentos avaliativos de alunos, tema esse amplamente discutido em seminários organizados pela Coordenadoria de Estudos e Normas Pedagógicas destinados a supervisores e diretores de escola, principalmente (São Paulo, 1984b; 1985a; 1986b; 1988d). Naquele momento, a preocupação maior da Secretaria de Estado da Educação era a de sensibilizá-los em relação à necessidade de mudarem seus procedimentos de avaliação, tendo em vista os altos índices de repetência e evasão da rede de ensino, preocupação essa, aliás, que expressava o pensamento predominante nos fóruns de educação, nos debates acadêmicos e até mesmo no âmbito de estudos realizados com o intuito de subsidiar o Ministério da Educação no redirecionamento de suas políticas de atendimento às demandas.

Nesse período, muitos pesquisadores posicionaram-se em relação aos índices de repetência da rede pública de ensino, enfatizando seu caráter excludente, provocando no sistema o que alguns desses estudiosos denominaram de *pedagogia da repetência* (Fletcher,

Ribeiro, 1987; Fletcher, Castro, 1993; Klein, Ribeiro, 1991). Esses estudos apontavam a necessidade de se introduzir modificações em procedimentos estatísticos adotados pelo MEC ao diagnosticar o fluxo de alunos, propondo para tanto, a adoção de uma nova metodologia denominada Profluxo. Os resultados obtidos nesses diagnósticos ressaltavam alguns aspectos que contrariavam pesquisas realizadas na área acadêmica, quais sejam: as taxas de evasão eram muito baixas; o sistema de ensino atendia até 95% da população em idade escolar; o índice de alunos que entravam atrasados no sistema de ensino era inexpressivo e a questão central se resumia à repetência, provocada pela má qualidade do ensino.

A estruturação e consolidação de um sistema nacional de avaliação a partir de meados dos anos 1990 em âmbito nacional constituiu-se, dessa forma, no bojo de um intenso movimento de idéias e debates que, antes de mais nada, questionava a cultura avaliativa da rede de escolas, que, ao configurar um padrão de repetência, excluía um número expressivo de crianças e jovens da possibilidade de concluir a escolaridade regular, promovendo estrangulamentos no fluxo do sistema e onerando, sobremaneira, os cofres públicos. Nesse sentido, ao longo dos anos 1980, semeava-se o terreno onde se desenvolveriam, já a partir de seus últimos anos, o cenário para que as propostas de avaliação do desempenho das escolas se consolidassem.

O Estado de São Paulo se constituiu – até pelas particularidades de sua extensa rede de ensino e por sua posição de Estado mais rico da Federação – num celeiro para que as experiências de avaliação de escolas adquirissem rapidamente a configuração de avaliação de sistema. É interessante registrar que alguns estudos antecederam a implantação do modelo de avaliação de monitoramento no país, tendo contribuído para que equipes brasileiras adquirissem experiências em um novo tipo de avaliação, próximo ao que seria depois desenvolvido no âmbito dos sistemas escolares. Em Estado da Arte realizado pela Fundação Carlos Chagas (1999), há uma análise sobre os *estudos pioneiros*, desenvolvidos em São Paulo e Minas Gerais, sublinhando que estes promoveram o conhecimento necessário para a constituição de uma cultura avaliativa na gestão dos sistemas de ensino, antes da consolidação do sistema de avaliação da educação básica, sob responsabilidade do MEC.

O texto salienta que algumas das avaliações realizadas a partir de 1988 no Estado de São Paulo, foram importantes para criar certa competência em relação à “*avaliação de rendimento escolar nos sistemas de ensino*”. O referido relatório sublinha, ainda, que “*embora alguns dos estudos focalizem aspectos de projetos/programas de avaliação, são analisados como estudos pioneiros, porque abriram um caminho para explorar as possibilidades concretas de se desenvolver um processo amplo e sistemático de aferição dos resultados do sistema educacional brasileiro*” (São Paulo, 1999, p. 66)²¹.

A partir de 1987, o MEC iniciou uma discussão sobre a possibilidade de montagem de um Sistema Nacional de Avaliação, com todos os Secretários de Estado da Educação. No Estado de São Paulo, alguns estudos preliminares foram realizados em 1987, 1988 e 1989 pela Fundação Carlos Chagas, sobretudo em escolas públicas, avaliando-se 1.198 crianças em Português (redação), Matemática e Ciências, nas 1ª, 3ª, 5ª e 7ª séries.

Ao realizar um levantamento sobre os estudos avaliativos de desempenho escolar desenvolvidos no Estado de São Paulo, Gatti (1996) destaca aqueles implementados a partir de 1988 e que podem ser associados à possível constituição de um Sistema Nacional de Avaliação: a) o Projeto de Avaliação de desempenho de alunos de 3ª série do 2º grau, realizada em 1990, visando o levantamento de informações sobre alunos da rede pública e privada, para melhor compreensão dos problemas que afetavam esse nível de escolaridade; b) o primeiro movimento que realmente buscava pensar num sistema de avaliação em termos de Secretaria de Educação de São Paulo, realizado em 1992, vinculado a uma política específica – o Projeto das Escolas-Padrão, que teve vários desdobramentos; c) o sistema mais amplo de avaliação que deveria abranger todos os tipos de escola no Estado de São Paulo e incluir crianças de 4ª a 8ª, séries, desenvolvido a partir de 1994; d) o Projeto de Avaliação de Impacto do Ciclo Básico e da Jornada Única na Área Metropolitana de São

²¹ O referido Estado da Arte analisa vinte e cinco estudos relatando a experiência de Minas Gerais. De acordo com o relatório final, se, por um lado, a decisão da Secretaria de Educação de Minas Gerais de realizar ela mesma a avaliação – órgão central, órgãos regionais e escolas, contando com uma consultoria externa – parece ter sido decisiva na instalação de uma *cultura de avaliação* no Estado, por outro lado, acentua-se a característica mais descritiva de seus relatórios. Em relação ao Estado de São Paulo, o relatório cita onze estudos realizados como fundamentais para a constituição de uma cultura avaliativa no Estado (São Paulo, 1999).

Paulo, que, no período 1992/1994, vinha sendo desenvolvido nas escolas estaduais, com caráter de verdadeira pesquisa avaliativa²².

Efetivamente, em 1989, a Secretaria de Estado da Educação de São Paulo, com recursos do Governo do Estado e financiamento do Banco Mundial, iniciou o Projeto Inovações no Ensino Básico – IEB (São Paulo, 1989c). O referido projeto injetou nas escolas da região metropolitana recursos que se traduziram em aumento dos materiais didático-pedagógicos, merenda de melhor qualidade e oportunidades de aperfeiçoamento para os profissionais da educação. Fazia parte do financiamento concedido, porém, a avaliação de todas essas medidas. A avaliação de impacto²³, coordenada pela Fundação Carlos Chagas, pretendia responder as seguintes questões:

“1. em que medida o aumento do período diário de permanência das crianças na escola e as condições de aprendizagem diferenciadas oferecidas pelas Escolas-padrão teriam efetivamente contribuído para a melhoria do rendimento escolar?”

2. Ao final de cada ano letivo, apresentariam os alunos das Escolas-padrão, ou com Jornada Única, um aproveitamento melhor que o de seus colegas que estudavam em escolas comuns?”

3. E mais: ao longo de três anos, do Ciclo Básico Inicial à 3ª série, como teria evoluído a aprendizagem das crianças nos diferentes tipos de escola?” (São Paulo, 1997b, p. 15)

Sem se constituir ainda em sistema de monitoramento da rede de ensino paulista, esse projeto - que adquiriu caráter de pesquisa avaliativa - restringia-se a 60 escolas e apresentava as seguintes características: a realização de testes de rendimento escolar por três anos seguidos, avaliando alunos matriculados em escolas com Jornada Única, e alunos matriculados em escolas sem Jornada Única, em escolas que se tornaram padrão em 1992 e em escolas que se tornaram padrão em 1993. Os testes examinaram questões de língua, leitura e matemática.

²² Vianna (1992) também registra vários projetos de avaliação realizados no país entre as décadas de 1960 e 1990 e discute questões relacionadas à avaliação da eficiência de professores; à avaliação de currículos, sistemas e programas; à falta de continuidade dos trabalhos realizados; à validade dos instrumentos utilizados; ao fato de não haver um sistema adequado de disseminação das informações obtidas pela avaliação para os professores, levando a questionar o impacto desses estudos sobre a prática docente. Os diversos problemas são levantados pelo autor para evidenciar que somente a pesquisa sobre a avaliação e a prática constante dela serão capazes de criar uma cultura avaliativa e dar-lhe credibilidade no contexto das atividades educacionais, em benefício de um ensino mais eficiente.

²³ A avaliação externa das ações do Projeto IEB foi realizada pelo Núcleo de Estudos e Políticas Públicas da Unicamp (NEPP), pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas da USP (FIPE) e pela Fundação Carlos Chagas.

Além desse estudo longitudinal, houve a realização de um estudo antropológico em quatro escolas²⁴, envolvendo observações sobre as práticas escolares e sobre as questões sócio-econômicas das famílias dos alunos, permitindo “*que se (tivesse) uma compreensão profunda do que se passava no cotidiano das escolas e no desenvolvimento cognitivo das crianças (...)*” (Gatti, 1996, p. 26).

Nesse mesmo período – início dos anos 1990 – a Secretaria de Estado da Educação tomou a iniciativa de dar continuidade aos estudos preliminares desenvolvidos até então sob estímulo do MEC, avaliando o *Programa de Reforma da Escola-Padrão* (São Paulo, 1992b). Essa avaliação foi realizada em 306 escolas, onde o Programa estava inicialmente implantado, em Língua Portuguesa, Redação, Matemática, Ciências, História e Geografia. Em 1994, porém, sua continuidade incluiu as escolas que ainda não haviam se transformado em *escolas-padrão*, na tentativa de desenvolver um “*sistema mais amplo de avaliação do sistema (...)*” (Gatti, 1996, p. 25)²⁵.

Porém, a ampla divulgação dos resultados desse processo de avaliação externa sobre o desempenho das escolas, bem como a consolidação de um sistema de monitoramento sobre a rede de escolas ocorreu num momento histórico de mudanças político-partidárias, já sob a administração do PSDB, a partir de 1995, como se discutirá adiante.

4.2 Autonomia na agenda da Secretaria de Estado da Educação de São Paulo: de 1995 a 1999

As eleições estaduais de 1994 ocorreram em cenário político diferente daquelas realizadas no início da década anterior. Como se discutiu anteriormente, no período de transição política, particularmente entre 1980 e 1990, as críticas feitas ao Estado brasileiro ressaltavam a centralização de poder e de recursos na esfera federal, bem como a complexidade das relações entre o Estado e a sociedade civil.

²⁴ Complementando os dados abrangentes da mencionada pesquisa, Davis e Esposito (1992) analisaram os resultados do estudo antropológico, realizado com o objetivo de discutir o impacto do Ciclo Básico e da Jornada Única de Trabalho no cotidiano escolar na Grande São Paulo.

²⁵ De acordo com Gatti (1996, p. 26), “*Nesse momento (...) foram feitas análises do desempenho por Delegacias Regionais, que à época existiam, por Delegacias de Ensino, por turno (diurno e noturno), comparando-se sempre as crianças de Escolas-Padrão e Escolas Não-Padrão. Nessa etapa também se aplicou um questionário aos alunos (...) Esse questionário foi um aperfeiçoamento daquele já aplicado anteriormente, levantando características dos alunos como sexo, tipo de escola onde estudaram, instrução dos pais, trabalho, repetência de séries, preferência por leituras, etc. Não foi feito nenhum cruzamento desses questionários com os dados de rendimento. Eles apenas se destinaram (...) a fornecer um perfil compreensivo das condições de vida, de trabalho, familiares e de alguns valores dos alunos*”.

Para romper com essa concepção e *modus operandi* no planejamento e na gestão do Estado brasileiro, os anos 1990 anunciavam - na herança da Constituição de 1988 e do período de transição política - novas formas de gerenciar a máquina pública. Essas questões, num primeiro momento, promoveram um consenso na pauta de diferentes setores organizados da sociedade civil e política, isto é, a hegemonia política, naquele momento, expressava o ideário progressista-democrático que até então havia logrado unificar os setores de esquerda e de oposição ao regime militar, na tentativa de ultrapassar a concepção prevalecente na gestão e no planejamento de Estado.

No entanto, no período subsequente, houve uma (re) significação desses *slogans* políticos metamorfoseados em novas medidas de governo, possibilitando o desvendamento sobre as opções e prioridades efetivas que estavam sendo realizadas, em nome do pragmatismo necessário para enfrentar os problemas seculares que impediam uma gestão de Estado mais eficiente e eficaz, conforme preconizavam os novos paradigmas internacionais de fundamentação das políticas públicas. Como se discutiu no capítulo 2, os anos 1990, efetivamente, passaram a expressar o consenso em torno do ideário de um novo liberalismo, no qual a descentralização da ação estatal e a privatização de seus serviços destacavam-se como medidas principais para a conquista da eficácia e da eficiência do Estado.

Vistas de outra perspectiva, a eficiência e a eficácia na gestão do Estado passaram a significar uma mudança radical na concepção que norteia a defesa da manutenção da democracia, pois ela deixou de estar restrita a um simples conjunto de regras para a escolha de lideranças e para o processamento de decisões (dentre as quais se destaca a regra majoritária) e passou a compreender um conjunto de valores sociais aos quais os atores políticos fazem referência quando sua ação é questionada em público. Assim, mesmo quando um lobista defende os interesses particulares do grupo que ele representa, ele “*se vê na contingência de referir-se ‘ao interesse público’ (...)*. Da mesma forma, um parlamentar que procura “*atender aos reclamos de sua base político-eleitoral específica*”, se vê obrigado “*a justificar-se, alegando que o atendimento de um setor específico da sociedade por ele representado é plenamente ‘legítimo’ segundo os parâmetros comumente aceitos*” (Couto, 1998, p. 55).

Nessa perspectiva, as políticas públicas produzidas em contexto democrático contemporâneo têm de prosseguir respondendo aos parâmetros estabelecidos e aceitos universalmente para a ação governamental. Mesmo quando impulsionadas visando ao atendimento de interesses particulares, elas devem, de qualquer forma, *“enquadrar-se nesses parâmetros – respeitando limites legais e de equidade, prioridades governamentais, princípios de justiça distributiva etc.”* (Couto, 1998, p. 56).

Em outras palavras, nessa etapa histórica mais recente da frágil democracia brasileira, trata-se de implementar políticas públicas que respondam legitimamente a interesses particulares a partir de princípios universais, pois mesmo que o

“(...) discurso legitimador seja mera camuflagem para aquele que o emite, isso não significa que o enquadramento aos parâmetros universais se torna dispensável (o que muda, portanto os outputs produzidos), nem muito menos que as normas às quais se faz referência não têm significado efetivo. Se o discurso precisa ser feito, é porque ele possui alguma eficácia, e se essa eficácia existe é porque alguns acreditam nas normas às quais ele se refere” (Couto, 1998, p. 55).

Nesse sentido, a legitimidade do processo de negociação democrática que levou à eleição do governador Mário Covas é inegável - com sua plataforma centrada na modernização da gestão do Estado - consolidando uma agenda na implementação das políticas públicas na área da educação, eivada de conceitos políticos e normas jurídicas (re) significados para atender as urgências postas pela dinâmica de redefinição das funções do Estado, como se discutiu anteriormente.

As administrações estaduais do período histórico imediatamente anterior (1984-1994), ainda utilizavam com algumas restrições certos temas polêmicos e refutados pelos setores mais progressistas da educação - municipalização do ensino; novas formas de gerenciamento da educação para aumentar a produtividade, a qualidade e a eficiência dos serviços prestados; avaliação do sistema de ensino; instauração de ciclos e classes de aceleração, dentre outros - embora o balão de ensaio estivesse lançado.

No entanto, a conjuntura política nacional e estadual formada a partir de 1995, com a predominância do PSDB e sua pauta de modernização do Estado e de sua definitiva inserção na economia internacional²⁶, encontrou o cenário propício para demonstrar que sua

²⁶ De acordo com Fiori, o marco principal para reversão da crise financeira e inflacionária instaurada no Brasil desde os anos 1970, *“foi o lançamento do Plano Real de estabilização monetária, em 1994. Mas, segundo o autor, o fator decisivo para o sucesso do programa de estabilização posterior foi o retorno do país ao*

credibilidade política, conquistada nas urnas, expressava a legitimidade necessária para aprofundar o processo de reformas das políticas setoriais iniciado em fins dos anos 1980, como se discutirá adiante. Essa legitimidade - aliada à noção de governabilidade²⁷ - ocorreu no bojo das propostas gerais de reforma do Estado, centradas em novos paradigmas de gestão com vistas a reorientar suas funções e estrutura.

De meados dos anos 1990 em diante, efetivamente, o discurso político predominante no cenário nacional e paulista - ainda apontando como horizonte a necessidade de descentralizar o poder de Estado e desconcentrar seus mecanismos de atuação e gestão - ganha concretude através de medidas de governo centradas na reforma de suas estruturas e aparato de funcionamento, defendendo como bandeiras de luta *slogans* que se assemelhavam, num certo sentido, àqueles reivindicados no período político imediatamente anterior, utilizados, porém, sem a aura proporcionada pelo momento de criação, de um lado, e de outro, metamorfoseados pelo consenso pragmático dos novos tempos. Trata-se, agora, de efetivar a descentralização dos mecanismos de atuação do Estado, de modernizar sua gestão, de racionalizar recursos, de diminuir o tamanho da burocracia delegando autonomia às instâncias regionais e locais, e finalmente, de privatizar setores da economia onde a participação estatal era significativa, conforme se discutiu no capítulo 2.

Nesse sentido, a plataforma do então candidato ao governo do Estado de São Paulo, Mário Covas (Covas, 1994), corroborava o discurso consensual no país - amplamente difundido pela *midia* - apresentando como metas a serem cumpridas a necessidade de privatização das empresas estatais; a diminuição dos quadros burocráticos estaduais e a implementação de reformas nos sistemas de saúde e educação. Acrescente-se que a plataforma política apresentada por Covas para sua reeleição em 1998, apenas indicava o

mercado internacional de capitais, a partir de 1991, viabilizado pela renogociação da dívida e pela liberalização no controle de fluxos de capital externo". Nesse sentido, o Brasil chegou à "segunda metade dos anos 1990 sob a égide de um pensamento e uma política de corte neoliberais, cuja aposta fundamental estava no acesso a mais um ciclo de inserção financeira internacional e crescimento acelerado" (Fiori, 2000, p. 26).

²⁷ Como se apontou anteriormente, dos anos 1990 em diante a noção de governabilidade tem sido associada ao corte de gastos públicos via diminuição dos quadros burocráticos e à noção de legitimidade, ambas vinculadas à necessidade de se (re) institucionalizar os processos políticos em virtude do colapso provocado no sistema administrativo e nos mecanismos de representação e participação social. Nas duas últimas eleições presidenciais e estaduais, o eleitorado, profundamente desiludido face às consequências da eleição de Collor, preferiu apostar na estabilidade política e em imagens conhecidas, elegendo candidatos que já estavam na vida pública há muito tempo, mesmo sem o carisma político que tanto seduz o eleitorado brasileiro, caso do presidente Fernando Henrique Cardoso e do governador Mário Covas.

aprofundamento das medidas anteriores. A credibilidade que o alçou a um segundo mandato, estava intrinsecamente relacionada à idéia de austeridade na administração das contas do estado e, segundo a imprensa, na parcimônia com que conduziu a realização de obras sem comprometer os cofres públicos²⁸.

Não convém, para os propósitos deste estudo, aprofundar a discussão em torno da política partidária e da plataforma do governo estadual. No entanto, é interessante observar que, efetivamente, no início de seu primeiro mandato, Covas aprovou a Lei Complementar 792 de 20 de março de 1995²⁹, autorizando o poder executivo a adotar medidas de redução da quantidade de pessoal dos quadros das Secretarias de Estado e autarquias, medida essa que provocou impacto nos setores mais organizados do funcionalismo público e que foi amplamente divulgada pela *midia*. É desnecessário afirmar que os ataques ao gigantismo da máquina pública e a defesa de sua diminuição, encontravam respaldo na opinião pública e na *midia*, legitimando, conseqüentemente, o processo de privatizações de empresas estatais³⁰.

Ainda no início de seu primeiro mandato, Covas assinou, também, o Decreto 40.000 de 16 de março de 1995, instituindo o Programa Estadual de Participação da Iniciativa Privada na Prestação de Serviços Públicos e na Execução de Obras de infra-estrutura, consolidando as mudanças instauradas no período político imediatamente anterior - quando ainda vigorava a concepção de parceria entre a esfera pública e a privada - e sinalizando o

²⁸ À época da campanha para governador, em 1998, Covas contava com 40% de aprovação de sua gestão, alcançando em menos de um mês (de 28.08.98 a 14.09.98), o segundo colocado, Francisco Rossi, ultrapassando-o logo em seguida. Segundo a imprensa, a ascensão do governador licenciado nas intenções de voto deveu-se, sobretudo, à propaganda eleitoral centrada na austeridade de sua administração e na realização de obras absolutamente necessárias. Acrescente-se que a imprensa deu muita atenção às medidas políticas da área de educação (Lima, 1998). Ver, também, Decreto n. 42.857, de 11.02.98. Dispõe sobre medidas a serem observadas na reavaliação e renogociação de compras e contratos, visando à contenção e redução das despesas de custeio no exercício de 1998. São Paulo: SEE, 1998. v. XLV.

²⁹ Lei Complementar 792 (20.03.95). Autoriza o poder executivo a adotar as medidas que especifica, objetivando a redução da quantidade de pessoal dos quadros das Secretarias de Estado e das Autarquias. São Paulo: SEE, 1995. v. XXXIX. O governo do Estado prosseguiu regulamentando a diminuição do aparato administrativo. Ver: Decreto n. 42.822, de 20.01.98. Dispõe sobre desativação de unidades administrativas de órgãos da Administração Direta e das Autarquias do Estado e dá providências correlatas. São Paulo: SEE, 1998. v. XLV.

³⁰ Só na FEPASA foram demitidos 10.026 funcionários, cujas indenizações foram assumidas pelo Governo do Estado, que ainda ficou responsável pela aposentadoria de 50 mil funcionários. Acrescente-se a isso que poucos dias antes da posse do governador Covas, em seu primeiro mandato, o Banco Central decretou a intervenção no Banespa, alegando que uma parcela de refinanciamento da dívida não havia sido paga. No entanto, o atraso no referido pagamento era de apenas dez dias, quando as regras do acordo previam punição caso ocorresse mais de trinta dias de atraso. Criava-se, dessa forma, o espaço político e mediático necessário para que o processo de privatizações se transformasse na pauta prioritária do governo (Biondi, 1999).

início do processo efetivo de privatizações no Estado de São Paulo, visando “canalizar recursos fiscais do Estado para áreas em que sua atuação seja indispensável e insubstituível”.

Segundo Biondi (1999, p. 05), “houve uma intensa campanha contra as estatais nos meios de comunicação, verdadeira ‘lavagem cerebral’ da população para facilitar as privatizações. Entre os principais argumentos, apareceu sempre a promessa de que elas trariam preços mais baixos para os consumidores ‘graças à maior eficiência das empresas privadas’ (...)”. No entanto, “para as telefônicas, reajustes de até 500% a partir de 1995 e, para as fornecedoras de energia elétrica, aumentos de até 150%”, garantiram o imenso lucro dos futuros compradores³¹. Uma tônica predominaria no programa de governo do primeiro mandato da gestão Covas: a eficiência e a eficácia do Estado dependeriam das medidas previstas para diminuir suas funções burocráticas e reverter sua participação em setores importantes da economia, enfatizando a introdução de mecanismos que diminuíssem a “interferência da gestão centralizada do Estado”(Covas, 1994).

Outra medida importante nesse sentido, foi a instituição do Programa Permanente de Qualidade e Produtividade no Serviço Público, através do Decreto 40.536, de 12 de dezembro de 1995. O referido Decreto destacaria a importância da participação “do ser humano”, que, “enquanto servidor ou funcionário público, é o principal agente de promoção da melhoria da qualidade”. Nesse sentido, o Programa visava ampliar sua participação para proporcionar um atendimento eficaz dos serviços prestados pelo governo do Estado.

³¹ Na venda da Cosipa o governo ficou responsável por dívidas de 1,5 bilhão de reais (além de o governo paulista ter adiado o recebimento de 400 milhões de reais em ICMS atrasado). No entanto, o governo recebeu pela venda apenas 300 milhões de reais. Isto é, o governo ganhou uma dívida de 1,5 bilhão de reais e os compradores pagaram somente 300 milhões. O autor acrescenta que, mais do que isso, ao invés de assinar contratos que obrigassem a Light e os outros compradores a reduzir gradualmente as tarifas – como foi obrigatório em outros países que privatizaram serviços de energia e de telefonia, como na Inglaterra – o governo paulista garantiu que eles teriam direito a aumentar as tarifas todos os anos de acordo com a inflação, além de simplesmente ficarem autorizados a aumentarem os preços em face de imprevistos, como ocorreu na maxidesvalorização do real no início de 1999. No caso do sistema de telefonia, a obrigatoriedade de reduzir as tarifas dos serviços locais começará apenas em 2001, isto é, na venda da Telesp o governo permitiu que as tarifas não fossem reduzidas em 1998, 1999 e 2000, sendo que a redução máxima também deverá ficar apenas em torno de 4,9%, isto é, sete anos depois da privatização, o consumidor terá somente 4,9% de redução acumulada (Biondi, 1999).

No âmbito da política educacional, as Diretrizes Educacionais para o Estado de São Paulo (1995/1998), sinalizavam, também, a concepção de modernização da educação que nortearia os rumos da área. Partindo de justificativa exaustivamente utilizada por governos anteriores, a administração que se iniciou em 1995 sublinhava que a nova perspectiva posta para a educação paulista dizia respeito à superação da dicotomia quantidade *versus* qualidade, pois “(...) *Uma meta, que é mais ampla e que não depende somente da Secretaria, mas de política educacional do Estado, é a que temos da descentralização*” (Silva, 1996, p. 8). Para alcançar essa meta colocada como a principal para os “*novos rumos*” da política educacional paulista, várias medidas foram implementadas.

As Diretrizes – consolidadas no Plano de Metas, divulgado amplamente pela Secretaria de Estado da Educação apenas em 1996 - nada trazia de novidade em relação às prioridades políticas escritas com outras tintas em gestões anteriores: necessidade de descentralizar o poder, delegando autonomia às instâncias regionais e locais; racionalização do sistema, informatizando *on-line* todos os órgãos da Secretaria, inclusive as escolas; presença obrigatória de coordenador pedagógico em todas as escolas; ampliação da jornada das crianças em todas as escolas; mudanças no perfil da capacitação; exigência de um plano diretor para a escola.

O documento realizava, ainda, um diagnóstico da rede estadual de ensino, pontuando os graves problemas que têm afetado a educação pública paulista, ratificando, na realidade, os discursos exaustivamente elaborados por administrações anteriores sobre a precariedade da rede física; a má qualidade do ensino e os altos índices de repetência; as péssimas condições salariais dos educadores; a diminuição dos investimentos na área. Com base nesse diagnóstico, as diretrizes políticas propostas sublinhavam a necessidade de superar os casuísmos prevalentes *nos últimos oito anos*, por meio de ações radicais que recuperassem a qualidade do ensino público no Estado de São Paulo. Nas palavras da própria secretária, o eixo principal de sua gestão seria

“(...) Fortalecer as unidades escolares, investindo em aumentar sua capacidade, de modo que possam tornar-se centros de aprendizagem e de difusão de conhecimentos para professores e alunos. Vem investindo, portanto, em dar maior autonomia às escolas, autonomia essa que se define como competência para elaborar um projeto pedagógico adequado às necessidades de seus alunos, a partir de diretrizes gerais que garantam a coerência do processo educativo. Para que isso seja possível, mudanças de vulto vêm sendo introduzidas nas relações

hierárquicas e nos mecanismos legais que cerceavam a autodeterminação das unidades escolares, de modo que a autonomização das escolas vem deixando de ser mera figura de retórica e se transforma em fato concreto” (Silva, 1999, p. 173).

Depreende-se que a primeira ação radical ocorreria no primeiro dia do ano de 1995, quando a Secretaria de Estado da Educação promulgou o Decreto n. 39.902, alterando sua estrutura e funcionamento definidos pelo Decreto 7.510/76, extinguindo as Divisões Regionais de Ensino, transferindo suas funções para as Delegacias de Ensino e remanejando seus funcionários. As avaliações e críticas formuladas nas décadas anteriores acerca da sobreposição de funções dos órgãos da instituição e da morosidade no fluxo burocrático - como se discutiu anteriormente - encontravam agora ressonância numa medida política que provocou impacto na área. O Decreto utilizava as mesmas expressões encontradas em extensos relatórios de pesquisa formulados sob encomenda por administrações anteriores, como vimos na primeira parte deste capítulo:

“(...) Considerando ser medida imprescindível extinguir-se a duplicidade na execução das tarefas, que gera superposição de atribuições e competências entre os órgãos administrativos regionais;

Considerando a necessidade de reorganizar a Secretaria de Educação, objetivando a descentralização da execução de suas ações, buscando agilidade nas decisões, a fim de que possa imprimir uma nova política educacional;

E Considerando que cabe ao Governo do Estado estabelecer as diretrizes a serem adotadas pela Secretaria de Educação, visando encurtar distâncias decisórias, para a melhoria da política educacional, Decreta (...).”

Medida polêmica, porém, necessária, inaugurou a gestão que seria marcada por outras medidas controvertidas, como se discutirá ao longo deste capítulo.

Na seqüência, a administração reformulou, ainda, os critérios de escolha para os Delegados de Ensino de acordo com a Resolução SE n. 02, de 06 de janeiro de 1995, instituindo um processo de escolha através de seleção interna, ratificada pela Secretaria da Educação, a partir de lista tríplice. Insistindo no tema permanente de *“fortalecer a autonomia das Delegacias de Ensino”*, a resolução dispõe sobre a *“nomeação dos Delegados de Ensino que possuam competência administrativa e pedagógica”*, exigindo dos nomeados, **adesão** (grifo meu) aos compromissos estabelecidos pelo Programa de Governo Mário Covas. No texto da resolução, é possível verificar o enquadramento da ação das Delegacias de Ensino conforme a normatização administrativa e político-pedagógica da

gestão central, isto é, ao mesmo tempo que o discurso, paradoxalmente, privilegiava a **autonomia da unidade regional**, reiterava que os concorrentes deveriam aderir ao programa do governo Mário Covas. De acordo com Silva (1999),

“(...) a Secretaria organizou processo público de seleção, por critérios técnicos, a partir do qual os três primeiros colocados foram convidados a apresentar um projeto para a delegacia de ensino para a qual haviam se inscrito. A seleção final considerou esse projeto, que foi transformado, com o auxílio da equipe de supervisores, no plano diretor da delegacia de ensino. Pela primeira vez, os delegados de ensino iniciaram seu mandato tendo em mãos um plano diretor, a partir do qual a Secretaria lhes repassa recursos para, com autonomia, implementarem suas diretrizes. O sistema adotado para selecionar os novos delegados contribuiu fortemente para o fortalecimento das DE, que se tornaram as grandes agências capacitadoras, com recursos para enfrentar deficiências diagnosticadas nas escolas. Coube-lhes também o papel de repassar recursos para as escolas, de modo que possam zelar por sua manutenção e comprar material de limpeza e de escritório” (Silva, 1999, p. 174).

Com efeito, a mudança nos critérios de escolha do delegado de ensino foi significativa e mereceria atenção especial para avaliar criteriosamente se houve realmente uma mudança radical na cultura burocrático-administrativa sacralizada na instituição, cujos intervenientes políticos seculares já foram objeto de análise de diversos estudos da área (Menezes, 1972; Pereira, 1967; Martins, 1996). Porém, essa discussão não cabe nos contornos deste estudo. Vale a pena, no entanto, sublinhar que a escolha estaria centrada em projetos cujos pressupostos explicitassem a adesão ao programa de governo, como preconizava o texto da Resolução, o que provoca uma ambigüidade no seu entendimento.

É sempre bom recordar que o novo discurso do Estado e de suas diretrizes para as políticas sociais contemporâneas pode ser interpretado como um produto metamorfoseado, herdeiro do período em que os indivíduos não tinham proteções sociais, no início da industrialização, conforme se discutiu no capítulo 2. Dessa forma, o discurso que preconiza *faça um projeto, envolva-se na busca de seu emprego e nós o ajudaremos*, pode levar à mesma problemática dos tempos pré-industriais: não estaríamos exigindo de indivíduos vulneráveis que se conduzam como sujeitos autônomos? (Castel, 1998, p. 605). É interessante, ainda, recordar a noção de Castel sobre os procedimentos normativos de gestão do Estado que, segundo o autor, também se individualizam a partir de processos descentralizadores, isto é, através da metamorfose da noção de territorialidade que

extrapola a própria descentralização, pois se delega poder às instâncias locais para que estas priorizem objetivos e definam projetos, levando-as, porém, a negociar sua realização com determinados parceiros definidos em relações de mercado (Castel, 1998).

Como se discutiu no capítulo 2, a novidade trazida pela mudança paradigmática dessas políticas, no entanto, não exclui semelhanças com a estrutura tradicional de proteção, cujas formas antigas de assistência são bastante conhecidas da história brasileira - a servidão paroquial, o paternalismo de Estado ou a relação clientelista. Dessa forma, sem a mediação do Estado no estabelecimento de direitos coletivos, ao que tudo indica, há uma dinâmica em curso que individualiza as ajudas financeiras e o poder de decisão sobre quais são os projetos e parceiros prioritários, levando a sociedade contemporânea a correr o risco de encontrar a “*velha lógica da filantropia: jure fidelidade e será socorrido*” (Castel, 1998, p. 607). Cria-se, assim, um paradoxo. Os indivíduos perseguem e constroem, historicamente, sua autonomia. A utilização instrumental do conceito pelas políticas sociais, encontra ressonância numa ansiedade coletiva: a defesa da elaboração de seus próprios projetos é uma realidade inegável e legítima, pois todos querem justificar e explicitar suas próprias demandas. No entanto, a lógica da fidelidade é um vetor que coloca em risco essa lógica social, como se discutirá adiante³².

No entanto, as medidas legais e/ou oficiais implementadas entre 1995-1998 pautaram-se, de um lado, pela concessão de autonomia às instâncias político-administrativas regionais e locais - sobretudo pela consolidação do processo de descentralização a partir da indução da municipalização dos serviços educacionais - e da reorientação normativa dos procedimentos administrativos das diretorias de ensino; de outro, pela delegação de autonomia às escolas para estabelecer parcerias com o setor privado. A desejada autonomia pedagógica, financeira e administrativa da unidade escolar, tem sido construída, ao que tudo indica, por caminhos que estão diretamente relacionados às possibilidades e limites da própria escola, como se discutirá no capítulo 5.

Nessa perspectiva e ratificando discursos de gestões anteriores, a Secretaria de Estado da Educação, por meio da Resolução SE 192, de 27 de julho de 1995, prosseguia

³² Na perspectiva, ainda, de descentralizar a gestão do sistema de ensino, em 09 de março de 1995 é promulgada a Lei 9.143, que estabelece normas para a criação, composição, atribuições e funcionamento de Conselhos Municipais e Regionais de Educação, apontando a importância conquistada por esses órgãos colegiados descentralizados para a gestão conjunta do sistema de ensino estadual paulista.

insistindo em seu compromisso de “*fortalecer a autonomia administrativo-pedagógica das Delegacias de Ensino e unidades escolares*”, delegando-lhes a responsabilidade de acompanhar o cumprimento das metas estabelecidas pela administração central em relação à diminuição dos índices de repetência de alunos, sublinhando que apenas a partir da retroalimentação de dados fornecidos por essas unidades, seria possível garantir novos investimentos.

Para tanto, indicava a necessidade de as equipes de supervisão e das oficinas pedagógicas avaliarem: as metas estabelecidas nos planos diretores das escolas; os resultados de aprendizagem de alunos obtidos pelas escolas; a implementação de atividades de capacitação descentralizadas. Acrescentava, ainda, “*que as unidades escolares por meio da ação supervisora conjunta entre direção e coordenação pedagógica*”, deveriam “*sistematizar formas de trabalho*” que lhes permitissem “*acompanhar e avaliar a execução das ações e replanejá-las, objetivando atingir as metas, reduzir os índices de evasão e repetência, de forma a fortalecer sua autonomia e competência pedagógica*”.

Nesse sentido, a partir da Resolução SE 192, as medidas legais passam a colocar a unidade escolar como responsável primeira e última pelo seu próprio sucesso, sublinhando que a rede de escolas apenas conquistará autonomia se demonstrar ter competência pedagógica, avaliada por meio da análise do alcance de seus resultados. Efetivamente, configura-se um novo *modus operandi* na gestão do sistema. Nas palavras de Silva, o “*que se visa é democratizar o ensino, mediante o fortalecimento dos centros de poder nas instâncias locais e o aumento da eficiência das políticas pelo controle direto dos usuários da rede estadual de ensino*” (Silva, 1999, p. 173).

É interessante recordar a discussão realizada anteriormente sobre os vetores que marcam a orientação do processo internacional de reformas do ensino, muito mais relacionados a uma visão de modernização, do que propriamente a uma visão de modernidade, pois o que se pretende, é uma (re) significação da racionalidade econômica e administrativa³³. Assim, conforme analisado anteriormente, há uma pauta comum em vigor para as reformas do ensino, baseada nos mesmos preceitos que vêm reorientando o mundo do trabalho, relativa a: a) flexibilidade das instituições para que se adaptem às demandas de seus usuários; b) desconcentração do poder e descentralização de sua gestão, por meio da

³³ No sentido em que Weber assim compreendia o termo (Weber, 1977).

delegação de autonomia; c) relação entre qualidade de educação e verificação do desempenho da rede de escolas, através da responsabilização de seus principais atores; uso de novas tecnologias pela escola, incluindo-se a informática na gestão do sistema e nas escolas; d) finalmente, a tendência ao estabelecimento de parcerias com o setor privado.

Ao que tudo indica, as diretrizes políticas mais recentes da Secretaria consolidam essa lógica, instituída, sobretudo, a partir de meados dos anos 1980. Nesse sentido, a ação programática da área tem se pautado pela consolidação do denominado processo de modernização da máquina pública, iniciado ainda durante a gestão Montoro, conforme se discutiu na primeira parte deste capítulo, cumprindo mais uma etapa na história recente político-administrativa que perpetrou mudanças paradigmáticas na gestão do Estado. Senão vejamos.

No rastro do Decreto 40.000, de 16 de março de 1995, que instituiu o Programa Estadual de Participação da Iniciativa Privada na Prestação de Serviços Públicos e na Execução de Obras de infra-estrutura, mas, utilizando-se de fundamentação legal bastante anterior³⁴ - o que permite a leitura de que a Secretaria apenas estaria regulamentando, em tempos contemporâneos, o que a política educacional havia previsto décadas antes - foi instituída a Resolução SE n. 234, de 02 de outubro de 1995.

O texto tecia inúmeras considerações sobre a responsabilidade do Estado em definir *“formas para mobilizar parceiros com o objetivo de desencadear um processo efetivo de recuperação da qualidade do ensino”*. Tecia considerações, ainda, sobre a importância da educação para o desenvolvimento social e econômico do Estado e sobre a participação da sociedade no processo de recuperação e melhoria da qualidade do ensino público paulista. Enfatizava, novamente, a necessidade de descentralizar e desconcentrar ações de forma a propiciar a autonomia de gestão em nível local, instituindo ação conjunta entre a APM, o setor privado e demais entidades da sociedade civil. A parceria proposta deveria ser acompanhada de modelo de protocolo de intenções, visando implementar as *“ações de conservação e manutenção do prédio escolar, equipamentos, mobiliário e materiais educacionais, atividades culturais e de lazer, atividades de assistência ao escolar nas áreas sócio-econômicas e de saúde, programa de capacitação para equipe escolar e reforço escolar aos alunos”* (p. 137).

A Resolução concluía afirmando que a Secretaria, através de sua Assessoria Técnica de Planejamento e Controle – ATPCE – seria a articuladora de todo o processo de parcerias, visando: *“garantir que os projetos estejam condizentes com suas diretrizes educacionais”*, definindo, ainda, formas de acompanhamento e avaliação; *“estimular a autonomia de gestão apoiando mecanismos que promovam projetos de parcerias descentralizadas, a partir da iniciativa das unidades escolares; compatibilizar as ações entre os órgãos da SE tornando-as complementares e integradas”*. Às entidades da sociedade civil, caberia *“elaborar, junto com as Unidades Escolares, projetos condizentes com o objetivo do Programa; aplicar recursos financeiros e eventualmente humanos, para a realização dos projetos propostos; participar do gerenciamento desses recursos e acompanhar o projeto, tendo em vista uma avaliação de resultados”* (p. 137).

A insistência com que o termo avaliação de resultados começa a aparecer, sobretudo a partir das duas resoluções citadas anteriormente, indica os rumos que a política educacional tomaria daí em diante, centrada definitivamente na responsabilidade das escolas e de seus profissionais pela conquista da melhoria da qualidade do ensino, justificada pela delegação de autonomia às escolas para elaboração de seus próprios projetos e de sua implementação. No próximo capítulo, serão discutidas as consequências e desdobramentos das orientações normativas advindas dessa resolução, no exercício da autonomia financeira e administrativa em nível de unidade escolar.

Ao que tudo indica, a lógica das ações político-pedagógicas da Secretaria vem redefinindo o processo de *descentralização* na gestão do sistema, monitorado de alguma forma pela administração central, esperando contar com a participação dos seus principais atores, os administradores de escola e professores. Nas palavras de Silva:

“A autonomia (...) tem como contrapartida a responsabilidade e o compromisso. Assim, deve ser acompanhada de um sistema criterioso de avaliação dos resultados da aprendizagem dos alunos e de condições para que as escolas respondam por eles. A avaliação é condição sine qua non para que o Estado possa cumprir seu papel de equalizador, na medida em que lhe fornece dados para atuar na superação das desigualdades existentes entre as escolas paulistas” (Silva, 1999, p. 175).

Mais uma vez é interessante recordar a análise realizada no capítulo 3 acerca das principais características do processo de autonomia outorgada às escolas. Ao que tudo

³⁴ A Resolução afirma estar amparada no *art. 131, inciso II, alínea c*, do Decreto 7.510/76, c.c. o artigo 2 do Decreto 12.983/78.

indica, a estas tem sido permitido utilizar seus próprios recursos, idéias, projetos e valores num contexto configurado pela ausência material do próprio Estado. Nessa perspectiva, o conceito de autonomia sofreu uma metamorfose, encontrando-se reduzido à ampliação de espaços de discussão interna à própria escola, limitada à liberdade de implementar projetos pedagógicos e de assumir responsabilidades administrativas tais como a compra de materiais de escritório e limpeza, conforme se verá adiante.

Nesse sentido, no final de 1995, em 21 de novembro, a Secretaria instituiu o Programa de Reorganização das Escolas da Rede Pública Estadual, implantado em 1996, assinalando que esta seria uma de suas principais medidas político-administrativas. Em seu documento de implantação, a Secretaria afirmava que a instauração do modelo da escola de oito anos preconizado pela Lei 5692/71, era irracional, pois duplicava verbas de manutenção da rede física. Demonstrando que os gastos com infra-estrutura de laboratórios, biblioteca, quadra de esportes e mesmo com a estruturação de classes, não foram racionalizados pela implantação desse modelo de escola, o documento prosseguiu tecendo críticas à concepção pedagógica que norteou a escola de oito anos, afirmando que nunca houve integração efetiva entre a 1ª/4ª séries e as 5ª/8ª séries (São Paulo, 1995b).

Com base em quadros e tabelas, o documento discutiu a consequência mais grave daí advinda: o *encolhimento* dos prédios escolares com a respectiva diminuição do número de alunos atendidos, o que provocara um desperdício de recursos. Citando o México, a Espanha, a Coreia e a França como exemplos de países que haviam adotado a mesma política em função da racionalização de recursos físicos e orçamentários, o documento enfatizava, ainda, as vantagens da separação dos níveis: a criação de ambientes favoráveis à aprendizagem das diferentes faixas etárias (1ª/4ª; 5ª/8ª e ensino médio); a racionalização de recursos, o que permitiria *ao governo dinamizar o processo de recomposição salarial do professor, mola mestra do sistema de ensino*; a reorganização do trabalho pedagógico, permitindo ao professor completar sua jornada numa única escola ou no máximo em duas.

O texto explicitava bastante bem o horizonte político da Secretaria, sublinhando a importância de a escola expressar, através da sua realidade física e espacial, suas próprias metas em relação à clientela - crianças ou jovens e adultos - **possibilitando, assim, o exercício da sua autonomia**. No entanto, segundo avaliação realizada pela própria Secretaria ao final de 1997, 73% da rede escolar estava reorganizada, com 3 mil escolas

atendendo a crianças de 1ª a 4ª séries, e cerca de duas mil escolas atendendo aos alunos de 5ª série em diante, em escolas também específicas para sua idade escolar (São Paulo, 1997c).

Preocupada em responder às críticas feitas por entidades do magistério e denúncias veiculadas pela *midia*, o documento de avaliação se assemelhava muito mais a um programa oficial de propaganda, pois não citava exatamente de onde são retirados os dados apontados, restringindo-se a pontuar os principais problemas divulgados. Nesse sentido, elaborado no estilo perguntas e respostas, o texto se iniciou afirmando que a Secretaria, sob nova gestão, não interrompera as políticas implementadas pelas administrações anteriores, pois as conquistas da escola-padrão haviam sido ampliadas a todas as escolas da rede pública: mais tempo para o aluno; mais tempo de reunião para o professor; coordenadores pedagógicos em todas as escolas; materiais pedagógicos para alunos e professores; aumento de até 103% no salário do magistério (São Paulo, 1997c).

O documento prosseguiu, ainda, explicando que o governo estaria repassando recursos suficientes para as APM's comprarem livros, mapas e jogos para equipar as salas-ambiente. Na concepção da Secretaria de Estado da Educação,

“(...) cada matéria pode ser ensinada em uma sala de aula só para ela. Com isto reúnem-se no mesmo local todos os materiais pedagógicos de que o professor necessita para enriquecer sua aula: mapas na sala de história, sólidos geométricos na sala de matemática (...)” (São Paulo, 1997c, p. 9).

No entender de Neubauer da Silva (1999, p. 170), “na reestruturação, todas as escolas, sem exceção, receberam recursos para comprar, com autonomia, materiais pedagógicos compatíveis com suas necessidades”, pois as salas-ambiente são mais “propícias para uma situação de ensino-aprendizagem motivadora em que livros, jogos, mapas, gravadores, computadores, softwares pedagógicos etc., encontram-se à disposição de professores e alunos”.

Necessário se faz tecer algumas considerações sobre a sala ambiente, pela importância que a questão adquiriu no contexto do processo de reorganização da rede física de escolas e por suas conseqüências no exercício da autonomia administrativa e pedagógica da unidade escolar analisada, como se discutirá adiante. Nos anos 1960, algumas experiências anteriores de implantação de salas-ambiente foram desenvolvidas em São Paulo, particularmente nas escolas experimentais. No Experimental da Lapa, por exemplo,

foram implantadas salas-ambiente no pré-primário, no primário, além de salas para o ensino de música e de artes. Os colégios vocacionais, entretanto, aprimoraram o conceito de salas-ambiente, onde cada professor organizava o espaço em função das necessidades de aprendizagem das crianças (no caso de 1ª a 4ª séries), ou de sua área de conhecimento, além de contar com laboratórios, bibliotecas, salas de artes (industriais e plásticas), sala de música e de educação física³⁵.

Em documento de avaliação de quatro anos de gestão da Secretaria de Estado da Educação (1995/1998), o Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo/APEOESP, afirma que apesar das diferenças das experiências desenvolvidas nos colégios vocacionais, *“(...) é possível afirmar que, asseguradas as condições (formação profissional e carreira), os melhores resultados com salas ambientes foram obtidos nas escolas que tinham mais autonomia, gestão colegiada, coordenação pedagógica eficaz, formação contínua de educadores e projeto político-pedagógico de escola interdisciplinar, o que reforça a idéia da sala ambiente como um ‘meio’ e não como um ‘fim’”* (APEOESP, 1999, p. 28). Finalmente, no mesmo documento de avaliação a entidade de professores sublinhava que a sala-ambiente, para ser um projeto pedagógico bem sucedido, necessitaria de materiais didáticos, mobiliário adequado e equipamentos modernos que atendessem as atuais exigências de aprendizagem, não podendo estar restrita, portanto, à presença física de professores em salas que ostentavam apenas os nomes das disciplinas.

Ao que tudo indica, com base no caso analisado, o modelo que predominou na rede pública estadual paulista foi o de transformação de simples salas de aula em simples salas-ambiente, sem os elementos necessários para que se possa afirmar que o conceito do projeto expressava um modelo de ensino diferenciado e capaz de atender às demandas de aprendizagem, como se discutirá no próximo capítulo. Acrescente-se que a medida compulsória estabeleceu limites à possibilidade de a escola elaborar seu próprio projeto pedagógico, tendo em vista que este poderia prever ou não a instauração de salas-ambiente de acordo com suas próprias demandas.

³⁵Escolas experimentais eram colégios que desenvolviam projetos pedagógicos alternativos ao ensino tradicional. Segundo Warde (1992), nos anos 1950/1960, a reivindicação pela autonomia expressava a crítica às propostas de cunho tecnicista, proporcionando o desenvolvimento de inovações pedagógicas que buscavam melhorar o ensino. Os ginásios vocacionais, pluricurriculares e os grupos experimentais representaram a concretização desses ideais.

A Secretaria de Estado da Educação enfatizava, ainda, no mesmo documento oficial de avaliação citado anteriormente, que a reorganização física da rede de escolas permitiu aos alunos a ampliação de sua jornada escolar para cinco horas-diária, e aos professores, vantagens na composição de sua jornada de trabalho:

“Os professores de 5ª série em diante não precisam mais pular de escola em escola para completar sua jornada de 40 horas semanais: podem fazê-lo em um único estabelecimento. Todos os professores podem optar por mais duas horas de trabalho semanais remuneradas, fora da sala de aula, para preparar aulas e trocar experiências (...)” (São Paulo, 1997c, p. 11).

Sublinhando o papel desempenhado pela equipe de direção pelo sucesso (ou não) da implantação do programa de reorganização da escola, o documento apontava sua responsabilidade:

“Administrar a escola tornou-se mais racional e produtivo, porque agora ela está voltada só para crianças ou só para adolescentes. Tudo fica mais simples: desde organizar horários até marcar reuniões gerais. Capacitar pessoal, escolher material didático, preparar o espaço físico, tudo isso pode ser feito melhor, porque a equipe se concentra nos problemas e possibilidades de um grupo de alunos com características semelhantes. Equipes técnicas foram reforçadas com a presença de 8.000 coordenadores pedagógicos – professores aprovados em um processo de seleção e confirmados pelo Conselho de Escola(...)” (São Paulo, 1997c, p. 13).

Respondendo, ainda, às críticas de que a reorganização física da rede não havia contado com a participação dos maiores interessados – a população usuária e os educadores – o documento afirmava que durante a campanha para governador a medida havia sido amplamente divulgada pelos meios de comunicação, uma vez que constituía um dos principais itens de governo apresentados pela plataforma eleitoral. A justificativa prosseguiu afirmando que, além da legitimidade política conquistada democraticamente na primeira eleição, 6.700 diretores de escolas, mais os delegados de ensino e as entidades representantes do magistério haviam discutido a medida político-administrativa, em 145 delegacias de ensino. Acrescentou que a paralisação efetuada em 13 de novembro de 1995, subsidiada pelo documento oficial de implantação – Mudar para Melhorar – *“amplamente divulgado pelos meios de comunicação”*, havia, ainda, contado com a participação de todos os pais, alunos e professores, pela primeira vez nos últimos dez anos da história da educação paulista.

Na tentativa, também, de responder às denúncias de que a reorganização física da rede de escolar havia provocado o deslocamento de alunos para escolas mais distantes de suas casas, o documento afirmou que “(...) *só os alunos mais velhos foram deslocados para unidades mais distantes. Nestes casos, as Delegacias de Ensino receberam recursos para comprar e distribuir passes aos alunos ou para alugar ônibus escolares. Algumas Prefeituras assumiram o transporte dos alunos; outras receberam verbas da Secretaria para esse fim*” (p. 17).

Respondendo, ainda, às críticas formuladas sobre a diminuição do número de vagas, o documento argumentou que a Secretaria logrou aumentar o número de vagas em torno de 12% entre 1994 e 1996, realizando um total de 1.927 reformas e construindo 1.752 novas salas de aula (São Paulo, 1997c). Para garantir que os alunos conseguissem chegar à 5ª série, isto é, conseguissem vaga na série seguinte ao término da 4ª, a Secretaria de Estado da Educação justificou a informatização do registro escolar, argumentando que essa medida garantiria segurança nos dados fornecidos *on-line*.

Porém, para o Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo, a reorganização física da rede de escolas “*fechou mais de 120 escolas e centenas de salas de aula, provocando a superlotação das que se mantiveram abertas e a demissão de 20 mil professores*” (APEOESP, 1999, p. 12)³⁶. Em entrevista concedida à Revista Exame, porém, o próprio secretário-adjunto de educação, professor Hubert Alquéres, citou números ainda mais elevados para exemplificar a eficácia e a eficiência da medida, destacando que a reorganização resultara num enxugamento da estrutura da Secretaria, com 148 escolas fechadas por ociosidade e 40 000 funcionários (professores não concursados e auxiliares), demitidos (Na ponta do lápis..., 1996).

A leitura atenta tanto do Decreto n. 40.473/1995, quanto do documento oficial de avaliação elaborado pela Secretaria de Estado da Educação referido acima, permite verificar alguns pontos semelhantes entre a prática discursiva oficial paulista e a lógica que justifica as reformas internacionais em curso, pautadas pelos organismos financiadores, como se apontou no capítulo 3. No âmbito do discurso das políticas de Estado, a lógica

³⁶ Os números sobre fechamento de escolas, diminuição de número de vagas e demissão de professores são controversos na medida em que nenhuma avaliação externa sobre a reorganização física da rede de escolas foi realizada pela Secretaria desde sua implementação. Em nota oficial à imprensa, a APEOESP afirma que entre 1995 e 1999, o quadro do magistério foi reduzido em cerca de 57 mil profissionais e o quadro administrativo, em 18 mil profissionais (1999).

pode aproximar países e regiões diferentes entre si. No entanto, nas práticas sociais, a arquitetura econômica, política e cultural (re) define essa lógica por força das próprias circunstâncias. Senão vejamos.

A possível substituição da normatização pedagógica exercida fortemente no momento histórico anterior (anos 1970), pela delegação de autonomia no que tange à elaboração de seus próprios projetos pedagógicos, seus conteúdos, metodologias e recursos didáticos, ficou explicitada no texto. Porém, tanto a medida legal quanto o documento oficial de sua avaliação também esclareceram textualmente que, em relação às questões administrativas e financeiras, a escola passaria a ter liberdade para buscar parcerias no setor privado, utilizando-se da APM para assinatura de convênios, caso ache empresários e entidades da sociedade civil dispostos a financiá-las. Como se discutirá no próximo capítulo, ainda que as escolas resolvessem incorporar *asi no más* os preceitos normativos dessa política, os mecenas da educação pública paulista não estão disponíveis assim no mercado e nem sempre estão dispostos a assumir responsabilidades sociais.

De qualquer forma, a possível autonomia escolar (re) definida quatro anos mais tarde pela própria Secretaria de Estado da Educação, ao que tudo indica, carece de amplitude e precisão conceitual:

“(...) Cabe às escolas definir: o tratamento a ser dado aos conteúdos curriculares; os métodos de ensino empregados; o uso mais adequado do tempo e do espaço físico; e gerenciar os recursos humanos e materiais que recebem para realizar seu próprio projeto” (Silva, 1999, p. 174).

Não parece novidade o fato de as escolas terem liberdade para dar o tratamento que acharem mais conveniente aos conteúdos curriculares e empreenderem os métodos de ensino mais adequados, pois algumas pesquisas realizadas no espaço escolar vêm indicando que, no limite, os educadores (re) significam as orientações curriculares e imprimem uma prática particular às atividades de sala de aula, tanto no que tange aos métodos didáticos quanto no que diz respeito à avaliação de alunos. Além do mais, muito já se discutiu também acerca da relevância dos livros didáticos na configuração dos conteúdos a serem ministrados, tendo em vista a ausência de formação adequada dos profissionais do ensino e de horas pedagógicas disponíveis em número suficiente para reelaborar possíveis planos de ensino pouco adequados às necessidades de aprendizagem dos alunos.

Nesse sentido, novidade seria se a legislação indicasse a possibilidade efetiva de as escolas apresentarem currículos próprios com base em algumas diretrizes centrais, a partir

da reorganização do tempo e do espaço escolares. Como se discutirá ao longo deste e do próximo capítulo, ao que tudo indica, na teoria e tampouco na prática não é isso o que vem ocorrendo, pois tanto as medidas legais quanto as orientações normativas que as implementam constituem um paradoxo: ao mesmo tempo que incentivam o exercício da autonomia escolar para elaboração coletiva de seu projeto pedagógico, estabelecem rigorosos procedimentos de organização e funcionamento das unidades escolares.

Com base na análise do conjunto normativo da política educacional paulista que visa regulamentar a autonomia da rede de escolas, é possível verificar sua considerável distância do conceito de autonomia da perspectiva histórica, filosófica e política, e sua utilização como panacéia para os problemas que afetam a educação no Estado de São Paulo. Compreendendo-se seu exercício – no âmbito do pensamento da pedagogia institucional – como autogestão de escolas, não parece ser este o pressuposto das diretrizes oficiais do ensino público paulista, encetadas pela política da área desde meados dos anos 1980. Compreendendo-se, ainda, seu exercício como prática e relação social, ao que tudo indica, a delegação de autonomia parece se consolidar na educação pública paulista distante da noção de autonomia construída.

Mesmo quando a equipe escolar, a despeito de divergências internas e de adversidades financeiras e administrativas, consegue se unir em torno de um projeto pedagógico articulado e coordenado pela equipe de direção, nem sempre essa dinâmica se traduz em melhoria automática da qualidade do ensino e tampouco significa a consolidação do processo de exercício da autonomia da escola. A idéia mágica de que bastam novas normas para que a realidade se transforme automaticamente, via de regra, tem constituído o cerne da política educacional paulista. No entanto, os atores responsáveis por sua materialização vem promovendo a lucidez necessária para a gestão da escola pública, (re) significando o discurso oficial que lhes imputa responsabilidades e lhes delega uma autonomia normativa, como se discutirá adiante.

Ainda no final de 1995, em 15 de dezembro, a Secretaria promulgou a Resolução SE 274, dispondo sobre a organização curricular do ensino fundamental e médio das unidades escolares da rede estadual de ensino. Iniciou, assim, um processo de normatização da organização curricular, destacando a necessidade de estabelecer diretrizes para elaboração de quadros curriculares que garantissem a implantação de um modelo

pedagógico adequado à nova organização das escolas da rede estadual. Sublinhou, ainda, a necessidade de assegurar a integração de uma escola de oito anos através da implementação de um currículo organicamente concebido, tendo em vista as diferenças de funcionamento das escolas estabelecidas em virtude da reorganização física.

Dessa forma, a Resolução indicava a composição da denominada *grade curricular*, enfatizando em seu Artigo 1º que, independentemente “*do conjunto de séries do ensino fundamental mantido pela unidade escolar, os quadros previstos no ‘caput’ do artigo serão adotados e implantados, em 1996, em todas as séries que compõem essa modalidade de ensino*” (p. 163). A Resolução indicava, em seu artigo 2º, a organização dos quadros curriculares do ensino médio que deverão concentrar no primeiro ano, os componentes da parte comum, com prevalência para Língua Portuguesa, Literatura e Matemática.

A partir de 1996, o conjunto legal e normativo que orientaria a política educacional paulista procurou se ajustar às novas diretrizes postas pela Lei 9394, de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Brasil, 1996). A aprovação da nova LDB consolidou mudanças apontadas no período histórico imediatamente anterior, pois, fruto de extensa e intensa negociação no âmbito da sociedade civil e política do país, incorporou parte dos projetos originalmente apresentados e amplamente discutidos em diferentes fóruns por entidades do magistério e pesquisadores da área. As modificações imprimidas pelas negociações políticas no período histórico em pauta - de 1990 a 1995 - fez com que a conjuntura política levasse o MEC a ser co-autor do texto, à semelhança da dinâmica político-partidária instaurada quando da votação da Constituição de 1988 (Cury, 1997).

Assim, o texto da Lei, de certa forma, incorporou algumas das tendências internacionais em relação às concepções norteadoras para as reformas da área: flexibilidade curricular; flexibilidade de organização administrativa e financeira, com a consolidação da implementação de processos de descentralização e autonomia às redes de escolas; avaliação contínua e somativa de alunos, com prevalência dos aspectos qualitativos sobre os quantitativos e dos resultados ao longo do período sobre os de eventuais provas finais; possibilidade de aceleração de estudos para alunos com atraso escolar; possibilidade de

avanço nos cursos e nas séries mediante verificação do aprendizado; aproveitamento de estudos concluídos com êxito³⁷.

Tendo em vista seus eixos centrais estarem definidos em torno da descentralização, da flexibilidade e da autonomia, Cury (1997) estabelece algumas comparações que podem ser feitas entre esta lei e a reforma Rivadávia de 1911. Sublinha, ainda, que a nova LDB mais se assemelha a um *remake* das teses defendidas por Illich nos anos 1970, no rastro das idéias autonomistas e libertárias. De qualquer forma, torna-se difícil não estabelecer alguma relação entre o desenho do sistema de ensino indicado pela nova legislação e as diretrizes postas por organismos multilaterais para as reformas dos sistemas de ensino em âmbito mundial, como se discutiu no capítulo 3.

Recordando Torres Santomé (1998), é inegável o fato de que as reformas mais recentes dos sistemas de ensino incorporaram conceitos e propostas como descentralização; autonomia dos centros escolares; flexibilidade dos programas escolares; liberdade de escolha de instituições docentes; importância da participação do recurso humano para melhorar a *performance* das instituições. Segundo o autor, esses conceitos encontraram correspondência no conceito de descentralização das grandes corporações, na autonomia relativa de cada empresa e na flexibilidade da organização produtiva.

Na realidade, a concepção de gestão do sistema nacional de ensino acabou explicitada na própria lei ao definir em seu art. 8º, que a União é a instância coordenadora da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais. Porém, mais do que coordenar e articular, o artigo 9º estabelece que a União é a instância responsável pelo processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, contando com a cooperação dos sistemas³⁸.

As mudanças recentes nos marcos legais da política educacional têm sido objeto de preocupação de diferentes autores, que argumentam a favor e contra algumas das medidas de ampla repercussão nas redes de ensino. Há autores que defendem as medidas de superação da repetência crônica nas escolas, sublinhando a importância da avaliação

³⁷ A flexibilidade curricular está prevista no artigo 23 da referida Lei. A participação de educadores na elaboração e gestão da proposta pedagógica está prevista nos artigos 12 e 13. A gestão democrática, com o envolvimento de comunidades escolares em conselhos ou equivalentes, aparece em seu artigo 14.

³⁸ A expressão avaliar ou avaliação aparece em treze artigos da LDB, que tem 92 artigos, sendo repetida 23 vezes (Cury, 1997).

continua e cumulativa, do aproveitamento de estudos e da recuperação. De modo geral, buscam responder críticas formuladas em relação às mudanças preconizadas, argumentando que não representam um possível rebaixamento do ensino ou uma aprovação sem critério, pois exigem um diagnóstico pedagógico e um plano de trabalho a serem cumpridos em etapas subseqüentes, não significando portanto promoção automática (Cordão, 1997; Oliveira, 1998).

Na mesma linha de argumentação, mas indicando às escolas alternativas de superação das dificuldades de aprendizagem dos alunos, Firme (1994), procura desmistificar argumentos que justificam a necessidade de reprovação no primeiro e segundo graus, por considerar que esta é um ato político que serve à reprodução das desigualdades sociais. No entanto, a autora sublinha que além da preocupação de não reprovar o aluno, as políticas da área deveriam se preocupar em capacitar o professor para ensinar crianças e jovens em qualquer estágio de seu desenvolvimento e habilitá-lo a avaliar o aluno em todas as suas potencialidades, bem como a se auto-avaliar e avaliar a escola e todo o contexto educacional. Dessa forma, a aspiração a uma educação de excelência indicaria uma luta em duas frentes: com os adultos, a ação vigorosa para preencher as lacunas de um processo de formação inacabado; com as crianças e jovens, a garantia da escolaridade completa a que têm direito, eliminando do processo educacional a repetência e a evasão.

Demo confere outro sentido ao tema. Analisa os riscos da atual tendência oficial de introduzir a progressão continuada na escola básica, argumentando que a medida escamoteia a falta de aprendizagem, podendo ainda promover a idéia de que a escola pública é *coisa pobre para os pobres*. Para evitar que isso ocorra, Demo (1998) sugere algumas estratégias já consagradas em idéias defendidas por estudos mais recentes em relação à possibilidade de aprendizagem efetiva do aluno sem a camuflagem legal de superar a repetência: centralizar o processo pedagógico na aprendizagem do aluno, envolvendo toda a escola; realizar procedimentos de preparação e capacitação permanentes para todo o corpo docente; organizar processos avaliativos conseqüentes submetendo a

escola à heteroavaliação; procurar nos pais e na comunidade em geral o apoio necessário; organizar laboratórios de aprendizagem e promover eventos motivadores³⁹.

Na realidade, a avaliação externa, isto é, o monitoramento do sistema de ensino em âmbito nacional, vinha sendo desenhado pela política do Ministério da Educação e Desporto/MEC, a partir de fins dos anos 1980, quando aquele órgão já indicava sua preocupação em (re) normatizar os procedimentos de descentralização e autonomia à rede de escolas, via a montagem de um sistema de avaliação cujos mecanismos de controle pudessem estabelecer parâmetros centrais para a educação básica e o ensino superior (Castro, 1999). De um lado, a flexibilidade conferida ao sistema de ensino brasileiro, estaria submetida aos mecanismos de avaliação do Ministério (Waiselfisz, 1993; Castro, 1999). De outro lado, as medidas legais implementadas a partir da promulgação da nova LDB, efetivamente, incorporaram as preocupações dos setores acadêmicos e sindicais mais democráticos do magistério nacional, que há muito preconizavam a necessidade de mudanças profundas nos procedimentos de avaliação que até então imputavam ao aluno a responsabilidade por seu próprio fracasso.

Diversos estudos vinham apontando a conservadora cultura avaliativa da escola como o principal elemento de exclusão das camadas menos favorecidas social e economicamente. No entanto, em estado da arte realizado por Candau, Oswald (1995)⁴⁰, há uma constatação de que a maioria desses estudos carece de base empírica no que tange à avaliação das práticas escolares, prevalecendo trabalhos que discutem idéias sobre aqueles que apresentam pesquisas, sendo que a maioria deles avalia programas de ensino e não as práticas pedagógicas. As autoras constatarem, ainda, uma ênfase no tratamento global das questões de avaliação, concomitantemente à análise do papel ideológico e de controle social exercido pelo processo avaliativo, situando o discurso pedagógico sobre o tema no âmbito de reflexões genéricas, freqüentemente com caráter de denúncia⁴¹.

³⁹ Luckesi (1990), um dos autores que muito tem contribuído para a elucidação dos pressupostos das práticas escolares de avaliação no ensino básico, insiste na dimensão política que possuem essas atividades e preconiza um trabalho de equipe em que todos decidem o que e como fazer para elaborar propostas coerentes com as necessidades da clientela.

⁴⁰ O estudo focaliza a produção sobre avaliação na escola de primeiro grau. Abarca o período de 1980 a 1992 e privilegia os artigos publicados em onze revistas de âmbito nacional. Foram levantados 124 artigos.

⁴¹ Ver os trabalhos de Sossai, Simões, Carvalho (1997); Carvalho (1994); Cagliari (1993). São estudos que buscam desvelar as intenções ocultas da avaliação e sua relação com o processo de ensino e aprendizagem com base na análise de documentos e propostas curriculares nas áreas de matemática, ciências e alfabetização.

Contudo, a despeito das críticas e/ou das divergências quanto aos procedimentos adotados pela política educacional para configuração do sistema de monitoramento no Brasil, este ganhou força nos anos 1990, com base em estudos sobre desenvolvimento industrial, tecnologia e educação. A preocupação central expressa pelo governo federal, de acordo com Gusso, seria a de estabelecer maiores relações entre o perfil do sistema de ensino e o perfil educacional e cultural exigido pelo mundo do trabalho, aproximando-o, portanto, dos novos paradigmas da organização da produção. No limite, colocava-se a questão da qualidade como o grande desafio para o sistema educacional brasileiro, pois, mais do que o direito social de acesso à escola, estava posta “*a necessidade de produzir a qualidade do cidadão, do trabalhador e do indivíduo*” (Gusso, 1992, p. 70).

Desnecessário tecer maiores considerações sobre o esforço encetado pela política educacional brasileira em adequar o sistema de ensino – à semelhança da tendência posta internacionalmente a partir dos anos 1990 – às demandas do mundo do trabalho, conforme se viu no capítulo 2. De acordo com Afonso (1998), a avaliação dos sistemas de ensino a partir da aplicação de testes padronizados a alunos, pode constituir a introdução de fatores de mercado no sistema educativo, caso seus resultados passem a ser utilizados como meios de alocação diferencial de recursos às escolas e como forma de responsabilização de professores. Para o autor, a questão central, neste caso, consiste no risco de ampliação de seletividade do sistema nas admissões e matrículas dos estudantes e a exclusão de alunos que não garantam à escola o alcance de bons resultados⁴².

Como se discutirá no próximo capítulo, os impactos da avaliação externa sobre os procedimentos normativos da gestão escolar, são (re) significados pela unidade escolar, configurando um vetor diferente dos desejos e intenções expressas pelos gestores de

O referencial teórico se baseia na literatura largamente disponível na área, sobretudo a partir dos anos 1980 e que, invariavelmente, vem classificando a postura da escola como conservadora e tecnicista.

⁴² De acordo, ainda, com Fletcher (1995), o sistema de monitoramento implementado no Estado da Califórnia, nos EUA, ganhou novo impulso nos anos 1980 com a emergência das teses defensoras da *accountability*. O objetivo de promover a melhoria do desempenho acadêmico entre as unidades do sistema seria alcançado promovendo-se a concorrência entre as escolas. Segundo o autor, uma das grandes dificuldades da implementação desse sistema é que ele depende de enorme melhoria na capacidade de processamento da informação, exigindo fôlego financeiro e competência técnica para geri-lo com os novos recursos da informática. Porém, salienta que nas circunstâncias de monopólio e oligopólio, princípios de livre mercado não são aplicáveis, sendo duvidoso que escolas deficientes tenham iguais oportunidades para responder a incentivos e sanções. Consequências possíveis de políticas dessa natureza podem ser a exacerbação de diferenças cognitivas entre as comunidades ricas e pobres, urbanas e rurais, reforçando disparidades sociais existentes.

plantão. Ao que tudo indica, as interferências externas sobre os procedimentos de avaliação utilizados pela escola têm sido redimensionadas pela própria escola, adquirindo outras conotações, pois a despeito da produção de justificativas oficiais e da implementação de medidas legais sobre o tema, constatou-se que os apelos à mudança das práticas escolares e do tratamento tradicional da avaliação sofrem uma (re) significação por parte dos atores envolvidos no processo.

É interessante, de qualquer forma, frisar que a origem do Sistema de Avaliação da Educação Básica/SAEB relaciona-se, efetivamente, com demandas do Banco Mundial referentes à necessidade de desenvolvimento de um sistema de avaliação de impacto do Projeto Nordeste, segmento Educação, no âmbito do VI Acordo MEC/Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD (Brasil, 1988). Essa demanda, aliada ao interesse do MEC em implementar um sistema mais amplo de avaliação da educação, levou a iniciativas que redundaram na criação do Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Público de 1º Grau – SAEP. Acrescente-se que em 1988 implementou-se uma aplicação piloto do SAEP nos Estados do Paraná e Rio Grande do Norte, com o objetivo de testar a pertinência e adequação de instrumentos e procedimentos. Porém, as dificuldades financeiras interromperam o prosseguimento do projeto, que só pôde se consolidar em “1990, quando a Secretaria Nacional de Educação Básica alocou recursos necessários à viabilização do primeiro ciclo do Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Básico (...)” (Bonamino, Franco, 1999, p. 110).

Nesse contexto, a Secretaria de Estado da Educação de São Paulo, a partir de 1996, também consolidou as mudanças iniciadas no período histórico imediatamente anterior, pois, inserida em momento político propício para o reordenamento da gestão do Estado, sua ação política tem se pautado por estabelecer contínua avaliação centralizada nos órgãos gestores. Nesse sentido, tendo em vista a complexidade e as dimensões que configuram o processo de estruturação de um sistema de avaliação externa à escola bem como o impacto sobre o exercício e desenvolvimento de sua autonomia, é interessante registrar alguns dos meandros das diretrizes oficiais que têm fundamentado essa prioridade da política educacional paulista, no rastro da lógica normativa e legal instituída pela federação.

Em 29 de março de 1996, a Resolução SE 27 normatizou a avaliação na rede de escolas denominada Saesp, “visando estabelecer uma política de avaliação de rendimento

escolar em nível estadual, de forma articulada com o Sistema de Avaliação da Educação Básica-SAEB/MEC e recuperar o padrão de qualidade do ensino ministrado no Estado de São Paulo". A Resolução esclareceu que pretendia viabilizar a articulação dos resultados da avaliação com o planejamento escolar, a capacitação e o estabelecimento de metas para o projeto de cada escola, em especial a correção do fluxo escolar, abrangendo de forma gradativa e contínua todas as séries do ensino fundamental em Português, Matemática, Ciências, História e Geografia. No ensino médio, estariam contemplados todos os componentes de Português, Matemática, História, Geografia, Química, Física e Biologia.

Nas palavras da própria secretária,

"Como estratégia para construir, nas escolas, uma cultura de avaliação, a Secretaria optou por implantar um sistema que trabalhasse com o universo da rede pública estadual. Toda e qualquer unidade escolar contaria, assim, com dados sobre o desempenho de seus próprios alunos, informações acerca de seus ganhos e dificuldades e conhecimento a respeito dos aspectos curriculares que exigem maior atenção. Tais aspectos favorecem, certamente, a construção da autonomia pedagógica das escolas, no que se refere à elaboração do projeto da escola, à capacitação de seus educadores e à reorganização da trajetória escolar, de forma a corrigir desvios em seu fluxo e a diminuir os índices de evasão e repetência" (Silva, 1999, p. 185).

Efetivamente, esses pressupostos, caso cumpridos, seriam os mais adequados no que tange à possível serventia da implementação da avaliação externa sobre a escola. No entanto, a normatização de todo o processo avaliativo configurada a partir da implementação do Saresp, passou a interferir diretamente na dinâmica de funcionamento e de gestão da escola, constituindo um paradoxo. Ao mesmo tempo que buscou justificar o direito legítimo dos alunos percorrerem democraticamente os caminhos que os levarão à conquista da escolaridade regular, configurou um quadro normativo de intervenção direta nas práticas escolares sem o recurso do diálogo e da oferta de suportes e alternativas para que os educadores pudessem redirecionar sua ação pedagógica e compreender a importância de adquirir novas posturas na avaliação. Acrescente-se a isso, que, de um lado, as intenções expressas nos documentos oficiais e na legislação apontam a possibilidade da utilização dos resultados em benefício da própria escola, e de outro, a política da área vem regulamentando a reorganização do currículo rigidamente com base nos mesmos resultados obtidos pelo conjunto de escolas, interferindo, sobremaneira, na elaboração de projetos e ou

propostas pedagógicas criativas e autônomas, como preconiza o discurso, conforme se verá adiante.

No final de 1996, a Deliberação CEE 11/96, dispondo sobre pedidos de reconsideração e recursos referentes aos resultados finais de avaliação para o ano de 1997, colocava a decisão final sob responsabilidade de órgãos externos à unidade escolar, o que poderia indicar a perda da dimensão de todo o processo educacional por ela desenvolvido. A medida é questionável a partir de duas perspectivas. A primeira diz respeito aos limites impostos pela Deliberação à possibilidade de a escola aprofundar as necessárias reflexões acerca de seus próprios recursos para superar o quadro de dificuldades na aprendizagem de alunos, dificultando a auto-avaliação e o redirecionamento de seu projeto pedagógico. A segunda diz respeito aos usos da ficha individual do aluno preconizado pela Deliberação. É de se perguntar se sua utilização com todas as observações acerca das dificuldades de aprendizagem e com as sugestões a serem encaminhadas aos pais de alunos, garantiria à escola a reflexão necessária para sua auto-avaliação.

Em Parecer CEE n. 315 de 18 de junho de 1997, o Conselho Estadual da Educação se manifestava a respeito da polêmica medida, respondendo ao questionamento formulado por todas as entidades sindicais do magistério paulista acerca da legitimidade do Decreto que, segundo as entidades, feria frontalmente a autonomia da escola e constituía apenas mais um instrumento burocrático de avaliação. O Parecer sublinhava que *“a ficha constante do anexo da deliberação não é modelo oficial de preenchimento obrigatório, mas referencial, indicativo do conteúdo dos registros que os estabelecimentos devem ter a respeito de seus alunos com média inferior aos mínimos definidos pelo estabelecimento, para fins de promoção, em cada componente curricular (...)”*. O texto argumentava, ainda, que se a escola pode *“reclassificar os alunos de acordo com os critérios definidos em seu projeto pedagógico, não faz sentido interferência externa nessa decisão, exceto se ocorrer descumprimento regimental ou legal, ou, ainda, discriminação contra o aluno. Claro está, também, que com a vigência da Lei n. 9394/96, a retenção só é compulsória no estabelecimento onde ela ocorreu, podendo outro estabelecimento decidir soberanamente sobre o novo ‘locus’ pedagógico do aluno”*.

No documento de avaliação – O que já mudou na escola pública? - a Secretaria afirma que o governo havia *“prometido que as escolas seriam avaliadas, para ver até que*

ponto estão conseguindo fazer com que os alunos aprendam” (São Paulo, 1997c). Prossegue destacando que, para iniciar a consolidação do fim da repetência na rede de ensino e prestar contas do que a escola faz com a aprendizagem de crianças e adolescentes, a Secretaria aplicara - em abril de 1996 - uma prova a todos os alunos de 3ª e 7ª séries de todas as escolas. As provas – corrigidas e tabuladas nas próprias escolas – permitiram aos professores comparar os resultados obtidos pelos alunos no exame realizado e nos testes utilizados normalmente pela escola:

“(...) Os alunos de 7ª série que já passaram por muitas repetências tiveram resultados muito piores do que os de 3ª série. Estes alunos, embora tenham passado direto da 1ª para a 2ª série, sem repetência, tiveram melhores condições de aprendizagem – materiais didáticos, jornada de cinco horas, coordenadores pedagógicos – e por isso aprenderam mais.

Com a reorganização, o Governo estendeu esses benefícios a todos os alunos, porque sabe que eles são fundamentais para o sucesso na escola. Agora, a partir dos resultados das provas, as escolas estão escolhendo materiais didáticos e cursos de capacitação para seus professores a fim de melhorar o ensino e a aprendizagem” (São Paulo, 1997c, p. 41).

Além dos documentos oficiais orientando as escolas para adotarem novos procedimentos de avaliação, diversas outras medidas legais foram promulgadas com vistas a atender às diretrizes federais, dentre as quais destaquem-se as medidas de correção de fluxo⁴³. Nas palavras da própria secretária, as medidas foram promovidas para reduzir os índices de evasão e repetência – na ordem de 30% - *“índice inexplicável do ponto de vista pedagógico; inaceitável, do ponto de vista do interesse social; e improdutivo, do ponto de vista econômico”*. Acrescenta que as estratégias – *“centradas em propiciar condições de recuperação para os alunos com dificuldades”* – constituem orientações legais sobre Recuperação Contínua, Recuperação de Férias e Classes de Aceleração. Acrescente-se, ainda que, *“para evitar a repetência dos que têm possibilidade de prosseguir os estudos,*

⁴³ Ver: Resolução SE 49, de 10.05.96. Dispõe sobre projetos de reforço e recuperação de alunos das Unidades Escolares da rede estadual de ensino de 1º e 2º graus. São Paulo: SEE, 1996. v. XLI. Resolução SE 165, de 25.11.97. Dispõe sobre estudos de recuperação e avaliação nas férias escolares. São Paulo: SEE, 1997. v. XLIV. Resolução SE 21, de 5.02.98. Dispõe sobre a progressão parcial de estudos para alunos do ensino médio das escolas da rede estadual. São Paulo: SEE, 1998. v. XLV. Resolução SE 67, de 6.05.98. Dispõe sobre estudos de esforço e recuperação paralela para alunos da rede estadual e dá providências correlatas. Op. cit., p. 163. Resolução SE 131, de 10.12.98. Dispõe sobre estudos de recuperação intensiva na rede estadual de ensino. São Paulo: SEE, 1998. v. XLVI. Resolução SE, de 13.05.96. Homologa Parecer CEE n. 170/1996, que autoriza a Secretaria da Educação a implantar o Projeto de Reorganização Escolar do Ensino Fundamental – Classes de Aceleração. São Paulo: SEE, 1996. v. XLI. Resolução SE 7, de 22.01.99. Dispõe sobre atividades de reforço e recuperação paralela para 1999. São Paulo: SEE, 1999. v. XLVII.

outras medidas legais foram previstas: matrículas por dependência e organização dos anos letivos por ciclos” (Silva, 1999, p. 182).

De acordo, ainda, com a secretária, *“na Recuperação Contínua, as crianças podiam ficar até três horas semanais na escola recebendo reforço de aprendizagem”*. Como no final do ano, observou-se *“que essa possibilidade não tinha se estabelecido como prática nas escolas, criamos então a Recuperação de Férias, com base em uma experiência muito bem sucedida implementada no município de Santos, a Escola nas Férias. As crianças com dificuldade, que ficaram na escola no mês de janeiro, foram agrupadas e distribuídas em pólos de recuperação, que funcionaram em 2.000 das 6.000 escolas do Estado de São Paulo”*. A secretária acrescenta ainda que, no primeiro ano de implantação (1997), *“a Recuperação de Férias foi optativa e teve procura significativa. A inscrição dos professores também era livre e o professor inscrito passava a receber um salário a mais, especialmente para atender ao programa. Como resultado, obteve-se um índice de aprovação de 50%, considerado bastante satisfatório”* (Silva, 1999, p. 182).

Sem dúvida, a literatura da área vem polemizando a implantação dessas medidas que, se por um lado, consolidam reivindicação antiga dos setores mais democráticos do magistério, por outro, correm o risco de banalizar o que poderia ser uma conquista política, no afã de justificar *eleitoreiramente* a diminuição de índices alarmantes de evasão e repetência (Demo, 1998).

Para obedecer às novas diretrizes gerais, a reorganização do currículo da escola paulista sofreu novas modificações em 1998, por meio da Resolução SE 4, de 15 de janeiro. A referida Resolução, sublinhando que obedecia às orientações da nova LDB, instituiu a progressão continuada⁴⁴ em seu artigo 1º, reorganizando a escola em dois ciclos – de 1ª a 4ª séries e de 5ª a 8ª séries. Indicava, ainda, as matrizes curriculares que seriam adotadas pelas escolas públicas paulistas, reduzindo o número de aulas de disciplinas como História, Geografia, Educação Física e Educação Artística, e dando primazia às disciplinas de Língua Portuguesa, Matemática e Ciências. Nas palavras da secretária Rose Neubauer da Silva

“(...) quando se fez a primeira avaliação do Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Estado de São Paulo (Saresp), detectaram-se graves deficiências quanto ao desempenho dos alunos em Português,

⁴⁴ De acordo com a secretária, *“a partir da vigência da LDB, o Conselho Estadual de Educação propôs a organização dos anos letivos por ciclos. Na realidade essa medida é uma ampliação da iniciativa adotada em 1984, no governo Franco Montoro, de criação do ciclo básico (...)”* (Neubauer, 1999, p. 183).

Matemática e Ciências, áreas básicas sem as quais o aluno não pode Ter um bom desempenho em nenhuma outra área. Tendo em vista tais resultados, promoveu-se uma mudança curricular que aumentou o número de aulas dessas matérias” (Silva, 1999, p. 175).

De acordo com o Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo, essa medida provocou demissões e obrigou um grande contingente de professores a assumir aulas em muitas escolas, em função da pulverização provocada na distribuição das disciplinas na grade curricular. A ação judicial impetrada pelo Sindicato à época, possibilitou alguma reversão na composição da grade curricular de algumas escolas, aumentando, ainda que minimamente, o número de aulas destinado às disciplinas consideradas menos importantes no aprendizado dos alunos, tais como História e Geografia (APEOESP, 1999).

Torna-se difícil não estabelecer alguma relação entre as diretrizes preconizadas pelo Banco Mundial para o currículo⁴⁵ - e que indicam para as reformas dos sistemas de ensino nos anos 90, a prioridade ao ensino da língua, da matemática e das ciências - e a normatização do currículo instaurada pela Secretaria como resultado do monitoramento realizado sobre a escola. De qualquer forma, é interessante sublinhar que a camisa de força posta por essa concepção de *grade curricular* feriu frontalmente a autonomia pedagógica da escola e a possibilidade de que as escolas organizassem seus planos de trabalho e de disciplina anuais de acordo com suas próprias possibilidades e atendendo às demandas da clientela, como, contraditoriamente, tem defendido a pauta política da Secretaria.

Acrescente-se que, neste caso particularmente, os resultados da aferição do desempenho das escolas foram apontados pela Secretaria como o vetor que justificaria a intervenção normatizadora do currículo nas escolas públicas, configurando-o de uma maneira mais do que conservadora, empobrecida, nos moldes discutidos por Fletcher (1995). O autor sublinha – dentre outros problemas que podem ser provocados por avaliações externas sobre a escola – um eventual estreitamento do currículo por iniciativa das próprias escolas que, ao tentarem adaptar-se às novas exigências, podem eliminar os

⁴⁵ Conforme discutiu-se no capítulo 3. Acrescente-se que Lauglo, ao analisar as prioridades e estratégias do Banco Mundial para a Educação, elaboradas em documento de 1995, afirma que (...) *a preocupação com habilidades básicas é um sinal de uma visão estreita de educação, uma concepção que considera artes, artesanato, educação física, estudos sociais (e, certamente, todos os estudos integradores) como ornamentos que podem ser descartados sem qualquer sentido de perda* (Lauglo, 1997, p. 16).

conteúdos que não se relacionem diretamente com os referenciais curriculares básicos. Neste caso, a própria Secretaria se encarregou de limitar o currículo.

O currículo do ensino médio também seria normatizado no bojo do processo de regulamentação da LDB, pela Resolução SE n. 7, de 19 de janeiro de 1998. Da mesma forma, a resolução indica, em seu artigo 8º *“que a escola deverá selecionar os componentes de livre opção, de acordo com a proposta pedagógica da escola, atendendo”*, porém, aos critérios expressos nos Anexos I e II que regulamentam a distribuição do número de aulas. Nesse sentido, a resolução estabelece, em seu *“parágrafo I, letra a, que a livre opção da escola deverá obedecer ao critério de reforço do número de aulas semanais de componentes curriculares da base comum à vista dos resultados das avaliações internas e ou externas do desempenho dos alunos (SARESP, SAEB e ENEM). Na letra b, há a opção de a escola incluir Sociologia, Filosofia ou Psicologia, ou ainda disciplinas que propiciem o desenvolvimento pessoal e cultural do aluno (...)”*.

Porém, as indicações contidas nos anexos deixariam clara a opção curricular: a base comum deveria conquistar prioridade em detrimento de outras possíveis disciplinas formadoras tais como sociologia, filosofia, educação artística e educação física. No próximo capítulo, se discutirá o impacto que esta medida normatizadora causou à desejada autonomia pedagógica da unidade escolar e como, mais uma vez, a atuação da equipe de direção no cotidiano preenche de problemas urgentes a resolver, (re) significou as normas oficiais. É importante ressaltar, também, que a despeito do discurso oficial sublinhar a necessidade de a escola conquistar a liberdade para organizar o tempo e o espaço escolares (Silva, 1999), a Resolução SE 49, de 3 de março de 1998, estabeleceu em seu artigo 1º *“que as autoridades escolares responsáveis pela gestão e supervisão das unidades escolares estaduais deverão observar as normas complementares contidas na instrução anexa que integra a presente resolução”*.

A instrução referida regulamentou o ensino religioso, a avaliação do rendimento escolar, as atividades de reforço e recuperação e, de maneira rigorosa, os horários de entrada, saída e intervalos pedagógicos das aulas, para contornar os problemas de indisciplina escolar instaurados em função do movimento de alunos de uma sala-ambiente para outra. Nesse sentido, o texto sublinhava que

“(...) as escolas que oferecem cinco horas diárias de atividades escolares com 5 aulas de 50 minutos de duração reservarão, preferencialmente

(...), 10 minutos na entrada de cada turno, destinados à organização das atividades para o início das aulas, 20 minutos para o recreio e 5 minutos de intervalo pedagógico entre aulas. Este intervalo não deve ser caracterizado como recreio, mas simples espaço de troca de salas por professores ou alunos (nas escolas com salas ambiente)” (p. 158).

Com base no caso analisado, ao que tudo indica, esse foi um dos maiores problemas enfrentados pela equipe de direção da unidade escolar, denunciado, também, pelo documento de avaliação do Sindicato dos Professores (APEOESP, 1999).

Orientando, ainda, acerca dos procedimentos de avaliação de alunos em função da instituição da progressão continuada, a resolução ressaltava que a *“ficha de registro de avaliação deverá ser a mais detalhada possível, contendo informações cuidadosas sobre conteúdos e habilidades nas quais os alunos encontram dificuldades, de modo a orientar o trabalho de recuperação. Flexibiliza, no entanto, o modelo a ser adotado, indicando que a escola poderá optar pelo modelo de ficha adotado para as classes de aceleração, para a recuperação nas férias ou pela ficha sugerida na Deliberação CEE 11/96, ou, ainda, por modelo próprio”* (p. 157).

Sinalizando o processo de municipalização que viria a se instaurar um mês mais tarde, em janeiro de 1996, o Decreto 40.626, de 08 de janeiro de 1996, autorizaria a Secretaria da Educação a celebrar convênios com Municípios e Associações de Pais e Mestres para reforma, ampliação e/ou construções de prédios escolares, aprofundando e ampliando as propostas contidas na Resolução SE 274, de 02 de outubro de 1995. Efetivamente, a medida política de maior impacto consubstanciou-se em 16.02.1996. O Decreto 40.673/96, posteriormente alterado pelo Decreto 40.889/96, instituiu o Programa de Ação de Parceria Educacional Estado-Município para atendimento ao ensino fundamental, consolidando o incipiente processo de municipalização iniciado já em 1989, com o Decreto 30.375/89.

A Secretaria de Estado da Educação elaborou, através da Fundação de Desenvolvimento Administrativo/Fundap - mesmo órgão que em administrações anteriores havia elaborado extensos estudos sob encomenda, sugerindo medidas descentralizadoras para o sistema de ensino estadual paulista - um documento de implantação da medida. Nele, destacava a necessidade de se estabelecer uma ação compartilhada entre a Secretaria de Estado da Educação e os Municípios para desenvolvimento, melhoria e expansão do Ensino

Fundamental, mediante ação conjunta dos Poderes Executivos estadual e municipais para consolidar o processo de descentralização político-administrativo, afirmando que

“(...) tem a convicção de que a descentralização não é panacéia para resolver todos os problemas do nosso ensino público. Por outro lado, também tem a certeza de que, à medida que a máquina burocrática cresce de forma desmesurada, não é mais possível resolver, em nível central, os problemas que afligem os educadores em seus cotidianos de trabalho. A descentralização, ao permitir maior acompanhamento da escola e do trabalho de diretores e professores pelas comunidades locais, pode ser um caminho mais seguro para reduzir significativamente o alto grau de ineficiência e ineficácia das ações desencadeadoras devido à superposição de competência dos órgãos centrais e à ausência de mecanismo de controle e avaliação das ações(...)” (São Paulo, 1997a, p. 13).

É interessante sublinhar que a lógica do discurso oficial no âmbito da política educacional paulista prosseguiu enfatizando o conceito de descentralização a qualquer custo, não fazendo referência, em nenhum momento, à análise já exaustivamente realizada por pesquisadores acadêmicos e por técnicos das próprias agências de financiamento, acerca das possibilidades e dos limites constatados nos modelos de descentralização adotados pelas políticas públicas na América Latina, como se discutiu no capítulo 3.

Corroborando, ainda, diagnóstico exaustivamente elaborado por administrações anteriores, a Secretaria de Estado da Educação confirmaria, nesse documento de implantação, que entre 1980 a 1991 ocorreu um aumento de escolaridade da população no Estado de São Paulo, porém, sem a devida melhoria da qualidade do ensino oferecido. Prossegue analisando a permanência dos índices de repetência e evasão – em torno de 30% - o gigantismo na estrutura da Secretaria, a ausência de mecanismos de controle eficazes no fluxo do sistema e a excessiva centralização administrativa e financeira. Partindo desses dados, o documento justificava a superação das dificuldades, envolvendo as iniciativas locais:

“O estudo e diagnóstico das necessidades administrativas, de um lado, e a crescente participação da sociedade na condução dos serviços públicos, de outro, tem indicado que a forma de parceria entre Estados e Municípios, por ação conjunta voltada a um mesmo fim, é a atuação mais satisfatória, pois dá espaço para um melhor desempenho dos atores, refletindo-se na melhoria dos serviços ofertados e na otimização dos recursos públicos envolvidos” (São Paulo, 1997a, p. 12).

Quatro meses mais tarde, em 12.06.1996, 103 municípios paulistas assinaram convênio com a Secretaria de Estado da Educação, através do Decreto n. 40.903. Não convém, entretanto, para os limites deste estudo tecer maiores considerações sobre o processo de municipalização no Estado de São Paulo. Sua menção, neste estudo, visa apenas sublinhar que esse processo parece corroborar a lógica da prática discursiva governamental, centrada na defesa incondicional da descentralização e da autonomia da rede de escolas. O conjunto normativo que se seguiu ao Decreto 40.673, instituiu várias medidas de reorientação nos procedimentos burocrático-administrativos, cujo impacto sobre a rede de escolas ainda merece análise cuidadosa. Enfatizando a necessidade de descentralizar recursos e procedimentos administrativos, o Decreto n. 40.904, de 12 de junho de 1996, reestruturou as normas que norteariam as relações entre a Fundação para o Desenvolvimento da Educação, a Secretaria de Estado e os municípios para repasse de recursos das construções e reformas escolares.

Posteriormente, a Resolução SE 139, de 19 de setembro de 1997, regulamentou as relações entre as Delegacias de ensino e os municípios conveniados, destacando em seu artigo 2º, parágrafo II e III *“que compete ao Delegado de Ensino assinar com o prefeito municipal termo de permissão de uso de bens móveis de propriedade do Estado e de ocupação, guarda, conservação e manutenção de prédios escolares estaduais, bem como de responsabilização pelas despesas de manutenção e conservação”* e pagamento de taxas que pudessem recair sobre os imóveis e despesas de utilidade pública. No entendimento de Silva, a Secretaria iniciou um processo de desconcentração administrativa, *“que significa, em última instância, dar maior poder às instâncias que estão mais próximas das escolas”*. Dentre outras iniciativas adotadas, a secretária citou *“o repasse de recursos significativos para a manutenção de prédios escolares e reposição de mobiliários e equipamentos”* (Silva, 1999, p. 173).

Há um evidente equívoco na concepção de desconcentração administrativa, pois como se discutiu anteriormente, desconcentrar não significa descentralizar e tampouco desconstruir estruturas consolidadas, tendo em vista que são mudanças que ocorrem num espaço físico-territorial. Descentralizar, por sua vez, implica em transferir parcelas de decisão, cujo processo fatalmente abala as estruturas de poder (Lobo, 1990). Com base no caso analisado, a implementação das recentes diretrizes oficiais da educação paulista, ao

que tudo indica, não promoveu a transferência de poder, mas sim, transferiu responsabilidades administrativas, sobrecarregando a unidade escolar com novos procedimentos normativos, provocando um inchamento nas orientações do plano de trabalho anual, como se verá adiante.

Dessa forma, a normatização administrativa e financeira seguiu o modelo posto nos anos 1970 de descentralizar medidas tais como escolha de coordenadores pedagógicos, materiais e recursos didáticos, além de possibilitar à escola efetivar parcerias com o setor privado. No entanto, a definição do currículo, que nos anos 1970 dava às escolas a prerrogativa de compô-lo na parte diversificada de acordo com as necessidades de sua clientela, ao que tudo indica, sofreu um retrocesso nos tempos recentes, pois a rígida normatização preconizada pelas Resoluções citadas anteriormente, vem limitando a possibilidade de a escola pública paulista, efetivamente, flexibilizá-lo, como se discutirá no próximo capítulo.

Um avanço pode ser considerada a Resolução SE 28 de 4 de abril de 1996, que dispõe sobre o processo de escolha para a designação de professor para exercer as funções de coordenação pedagógica nas escolas da rede pública estadual, função esta de primordial importância na concatenação de um possível projeto pedagógico autônomo da escola, como se verá adiante. O texto legal sublinha que, considerando a importância:

“(...) Do processo de construção coletiva do projeto pedagógico das escolas, visando à melhoria da qualidade do ensino;

Da articulação e da integração das ações pedagógicas da unidade escolar, objetivando aprimorar o processo de ensino e aprendizagem;

Do planejamento, acompanhamento e avaliação dos projetos de reforço e recuperação da aprendizagem e consequente diminuição dos índices de evasão e repetência;

De as reuniões coletivas dos docentes contarem com uma coordenação, que favoreça momentos de reflexão pedagógica voltados para o aperfeiçoamento ou atualização em serviço;

De um trabalho articulado entre a unidade escolar e o sistema de supervisão e a Oficina Pedagógica da Delegacia de ensino, a fim de que esta possa garantir a integração do currículo do ensino fundamental e médio, resolve em seu artigo 1º, que as escolas poderão contar com um professor designado para exercer as funções de coordenador pedagógico”.

É interessante registrar que a Lei Complementar n. 836, de 30 de dezembro de 1997, instituindo o Plano de Carreira, Vencimentos e Salários para os integrantes do Quadro do

Magistério, foi objeto de polêmica com a categoria. Como se discutirá no próximo capítulo, os educadores, mais uma vez, tiveram que adaptar suas próprias demandas à normatização que lhes restringiu horas de trabalho pedagógico e cerceou algumas conquistas anteriores. Contudo, o referido Plano de Carreira regulamentou postos de trabalho destinados às funções de Vice-Diretor das escolas, posteriormente, consolidados pelo Decreto n. 43.409, de 26 de agosto de 1998. As funções exercidas por profissional advindo do quadro do magistério, escolhido por pares de acordo com a dinâmica de seleção dos coordenadores pedagógicos, sem dúvida constituiu a possibilidade de formação de uma equipe de gestão que, aliada aos órgãos colegiados da unidade escolar, poderia instaurar uma dinâmica mais democrática em seu funcionamento, como se discutirá adiante.

Nesse sentido, tanto a Resolução SE 28, quanto o Decreto n. 43.409, foram as medidas legais que mais se aproximaram da possibilidade de a escola conquistar e consolidar uma gestão mais democrática, porém, ainda muito distante da noção histórica, política e filosófica de autonomia.

Outra medida legal, o Decreto n. 43.948, de 09 de abril de 1999, alterou e reorganizou as Delegacias de Ensino, visando agilizar seu fluxo de atendimento, *‘modernizar e racionalizar’* institucionalmente a Secretaria de Educação, bem como acelerar as medidas de descentralização para fortalecer a gestão local. Na realidade, essa medida, também atendeu aos reclamos históricos do magistério que sempre pontuaram os equívocos da estrutura e da nomenclatura das Delegacias de Ensino, constituindo um avanço em relação às mudanças necessárias no funcionamento burocrático da instituição.

Por fim, ressaltem-se os problemas que emergiram no processo de discussão das Normas Regimentais Básicas para as Escolas Estaduais, que, ao lado do Plano Diretor das Escolas, constitui a possibilidade efetiva de as escolas conquistarem e exercerem sua autonomia. Em longo e conturbado processo de negociação com a categoria e as intervenções de seu Sindicato, as normas tramitaram pelo órgão competente, o Conselho Estadual da Educação, sendo posteriormente promulgadas pela Secretaria de Estado da Educação. Com oito títulos e oitenta e sete artigos, o documento define com precisão todos os procedimentos que normatizam desde a concepção de gestão democrática (que deverá ser adotada pela escola), até o processo de avaliação ensino e aprendizagem; da organização do ensino à organização administrativa. Infelizmente, não sobrou espaço

normativo para que a escola pudesse elaborar seu próprio Regimento. É interessante registrar, ainda, que de acordo com as concepções mais democráticas de gestão escolar, esta deve constituir um processo a ser construído coletivamente, e não delegada por normas excessivas a serem permanentemente cumpridas.

Encaminhado como preliminar ao Conselho, aos representantes de escolas e do Sindicato da categoria, o documento enfatiza que

“(...) distante da realidade do dia a dia escolar, o regimento comum passou a ser apenas e tão somente uma peça legal utilizada nos momentos de divergência para solucionar conflitos ou para aplicar sanções. A comunidade escolar praticamente desconhece o regimento existente e no entanto, no ato da matrícula, os pais ou alunos declaram estar de acordo com as normas regimentais do estabelecimento (...). Ao colocar esse documento em discussão, claramente se fez uma opção: acreditar na escola – em seus diretores, professores, funcionários, pais e alunos e, sobretudo naqueles que, mais próximos da realidade de cada escola – delegados e supervisores de ensino – serão os responsáveis por coordenar, apoiar, estimular e orientar o processo de discussão e elaboração da Proposta Pedagógica e do Regimento de cada escola (...) Elaborar seu próprio Regimento é um exercício de autonomia e a participação da comunidade escolar, um direito de cidadania (...)”.

O texto, mais à frente, demonstra que no bojo do discurso eloquente subjaz uma concepção de autonomia bastante limitada, afirmando que

“(...) o poder público não se exime de sua responsabilidade e coloca claramente as diretrizes gerais e os limites dessa autonomia, procurando criar as condições básicas para o funcionamento das escolas, deixando à comunidade e a cada escola a responsabilidade de decidir as melhores estratégias para atingir os objetivos estabelecidos (...)”.

A discussão das Normas Regimentais Básicas ocorreu no ápice de um processo que instaurou relações conturbadas entre o órgão central e as unidades escolares, mediado por supervisores de ensino. As diretrizes da política educacional parecem emanar, permanentemente, um sentimento de desconfiança sobre a escola, que tem cerceado, sobremaneira, a possibilidade de ampliação do exercício de uma autonomia construída como prática e relação social (Castoriadis, 1991). Em suma, – vista como sinônimo do processo de descentralização e/ou desconcentração de medidas administrativas da rede de escolas – a autonomia da escola vem esbarrando, ao que indica a análise do conjunto normativo preconizado pela política pública paulista, nos limites de uma rígida normatização de currículo, na avaliação externa e em orientações expressas em

procedimentos administrativos e financeiros. Nesse sentido, a (re) significação do conceito, merece uma confrontação com o cotidiano escolar.

Capítulo 5

Autonomia e gestão da escola pública: entre a teoria e a prática

Este capítulo busca iluminar o campo de tensão constituído por sofisticados programas de governo, diretrizes oficiais e/ou normas legais, e as práticas profissionais dos educadores na busca do exercício da preconizada autonomia financeira, administrativa e pedagógica, com base nos dados obtidos em estudo de caso realizado em escola da rede pública estadual paulista. Os depoimentos coletados durante as dinâmicas de grupo provocaram situações inusitadas, redefinindo questões postas no percurso inicial deste estudo, pois, *nas e pelas práticas profissionais* desses atores, a regulamentação normativa da rede de escolas tem sido permanentemente (re) significada no cotidiano preñado de problemas urgentes a serem resolvidos. Assim, na busca de compreender o desempenho de papéis conferidos por regras e normas burocráticas, focou-se a análise na equipe de trabalho cujas representações são constituídas subjetivamente e levadas a efeito por atores que, ao serem instados a cumprir o conjunto normativo do sistema, investem-se da autoridade de falar em nome da instituição. Nesse sentido, ao representarem o papel de direção, vice-direção e coordenação pedagógica, articulam a trama das relações internas à escola, pois as propostas de mudança expressas em procedimentos normativos e jurídicos - em confronto com as práticas efetivas escolares - compõem um campo de tensão, cuja constituição e dinâmica este estudo procura desvendar.

5.1 Caracterização geral da Escola

A EEPSPG Maria de Barros¹ está localizada em um dos mais tradicionais bairros de classe média da cidade de São Paulo. Instalada em prédio do Estado, sua fundação data de 12/02/51 e a instalação foi realizada em 16/02/52. Em 31/05/55, criou-se o Curso Normal e, subseqüentemente, foram sendo instalados outros cursos tais como o Curso Primário Anexo (Fevereiro/1964), e o 2º Grau Científico e Clássico. A escola completou, portanto, 48 anos de existência.

Atualmente, atende a alunos do ensino fundamental (5ª. a 8ª. Séries) e do ensino Médio, conforme preconiza a Lei Federal n. 9.394/96, as Deliberações CEE n. 9 e n.10/97 e a Resolução SE n. 7/98. Seu horário de funcionamento é das 07:00 às 12:00 horas da manhã; das 13:00 às 18:00 horas, à tarde e, à noite, das 19:00 às 22:55 horas. No ano 2000, estão matriculados, os seguintes números de alunos, nas respectivas classes:

- 5as. Séries do Ensino Fundamental: 200 alunos – 5 classes
- 6as. Séries do Ensino Fundamental: 240 alunos – 6 classes
- 7as. Séries do Ensino Fundamental: 230 alunos – 6 classes
- 8as. Séries do Ensino Fundamental: 280 alunos – 7 classes
- 1as. Séries do Ensino Médio: 400 alunos – 10 classes
- 2as. Séries do Ensino Médio: 440 alunos – 11 classes
- 3as. Séries do Ensino Médio: 440 alunos – 11 classes
- Ensino Fundamental: 950 alunos - 24 classes
- Ensino Médio: 1280 alunos - 32 classes
- Total de Classes: 56
- Total de alunos: 2.230

A região onde se localiza a escola é constituída de boas casas, prédios e condomínios, rede de TV, corpo de bombeiros e posto de saúde, porém, possui poucas praças e áreas verdes. O bairro apresenta considerável número de linhas de ônibus que fazem sua ligação com o centro da cidade e outros bairros da zona norte, particularmente, Santana, Brasilândia, Vila Amália e Jardim Peri. Esses ônibus trafegam em sua maioria por corredores de ônibus recém-inaugurados, localizados nas principais avenidas dos bairros. As ruas em torno da escola são iluminadas, asfaltadas e apresentam alta taxa de ocupação demográfica, com comércio bastante significativo, portanto, chegar até ela não representa um problema aos alunos, quer sejam moradores do próprio bairro ou de bairros próximos.

O prédio - uma sólida construção da arquitetura clássica dos anos 1950 - continua bem conservado e possui 19 salas sem saletas de apoio, laboratório, quadras poliesportivas

(coberta e não cobertas), anfiteatro, biblioteca (não muito funcional), sala de informática (com 10 computadores), pátio amplo, cozinha, banheiros internos e externos. É rodeado de jardins repletos de árvores e flores, regularmente cuidadas, não apresentando pichações, portas arrancadas, vidros e pisos quebrados, em suma, sua aparência é bastante agradável.

A escola oferece no período da manhã, ensino fundamental (8as. séries) e ensino médio; no período da tarde apenas ensino fundamental (5ª, 6ª, 7ª e 8ª Séries) e no período noturno, o ensino médio e uma classe de 8ª série. Conta com um total de 40 professores efetivos e 30 Ocupantes de Função Atividade/OFA, sendo 03 estáveis; 01 secretário afastado; 05 oficiais de escola, sendo que 01 está afastado; 07 inspetores de alunos, com 01 afastado e 05 serventes, sendo 01 afastado. Para suprir os afastamentos, a Associação de Pais e Mestres tem contratado pessoal para exercer tais funções. DE acordo com informações fornecidas pela Secretaria da Escola, a procura de vagas sempre foi muito grande, pois a escola é considerada pela comunidade uma das melhores da região.

A partir de 1995, a Secretaria de Estado da Educação implementou diversas medidas de reorganização político-administrativa das escolas com vistas a consolidar o processo de delegação de autonomia instaurado desde meados dos anos 1980, conforme se discutiu no capítulo anterior. Dentre elas, encontravam-se a reorganização da rede física das unidades escolares e as diretrizes de orientação para que Diretorias de Ensino e Unidades Escolares elaborassem seu Plano Diretor. Herança do Programa de Reforma da Escola-Padrão, o Plano Diretor transformou-se no principal instrumento de possibilidade do exercício de autonomia escolar, como se discutirá ao longo deste capítulo.

Efetivamente, na busca de atender a essas diretrizes da Secretaria de Estado da Educação, a partir de 1997, a equipe de direção iniciou um processo de elaboração do Plano Diretor, consolidado em 1998. Como ponto de partida, decidiu, coerentemente, elaborar um perfil de alunos e professores, visando construir um projeto pedagógico que atendesse às demandas da clientela. Tendo em vista a relevância dos dados obtidos no levantamento do perfil docente e discente, uma vez que indicam as principais características sócio-econômicas e culturais da comunidade escolar, é de fundamental importância registrar alguns dos seus achados.

¹ Os nomes dos entrevistados e da escola são fictícios.

O levantamento do perfil docente foi realizado nos três períodos, com professores de diferentes situações funcionais (efetivo, admitidos em caráter temporário/ACT, eventual) e de diferentes disciplinas. A equipe de direção, responsável pela sistematização dos dados e articulação do projeto, constatou que os professores efetivos da escola possuem um tempo de exercício da profissão variando de 13 a 26 anos. Com o concurso realizado em 1999, assumiram 11 novos professores efetivos.

Entretanto, os Ocupantes de Função Atividade/OFA não ultrapassam 10 anos de magistério. Dos efetivos, metade possui jornada de trabalho em outra escola particular e/ou municipal. Dos Ocupantes de Função Atividade, no entanto, apenas 30% lecionam em outra escola (na rede municipal ou no ensino privado), portanto, apresentam a mesma média de aula dos professores do período noturno. Da mesma forma, efetivos com possibilidades de remoção não o fazem, do que se pode inferir que os profissionais se sentem bem com as condições oferecidas pela escola. No que tange aos OFAs, no entanto, o tempo de casa indica variação e divergência, pois alguns possuem mais de 20 anos, outros, possuem poucos meses. Efetivamente, à tarde, é possível observar uma grande mudança no corpo docente, pois a rotatividade de professores atinge altos índices se comparada aos outros períodos.

Um segundo item interessante do perfil dos professores diz respeito à sua situação sócio-econômica. Observa-se que a maioria reside em imóvel próprio, situado em bairros próximos à escola, possui carro, é ou já foi casado e mora com a família. Poucos se utilizam de ônibus para chegar até a unidade escolar. Nesse sentido, a proximidade do local de trabalho pode constituir um fator de tranquilidade ao exercício da profissão numa cidade cujas condições de locomoção são limitadoras, pois permite que os professores tenham acesso rápido à escola e realizem as refeições casa.

Outro item também interessante é relativo ao tipo de lazer, cujas preferências não diferem substancialmente de um professor para outro. De modo geral, a maioria gosta especialmente de cinema, teatro, viagens e de praticar esportes, assistem televisão regularmente, em especial telejornais, esportes e talk-shows. Lêem (e são assinantes) de jornais e revistas de grande circulação, de onde se pode inferir que são profissionais atualizados e bem informados. Essa preocupação com o enriquecimento intelectual torna-se evidente na análise dos cursos de formação continuada por eles frequentados: 2 professores

efetivos freqüentam cursos de mestrado e boa parte do corpo docente freqüenta cursos de extensão cultural, pois possuem mais tempo disponível. Quanto aos OFAs, apesar de demonstrarem interesse por cursos, em especial os de formação continuada ou de extensão cultural, observa-se que sua participação é menos freqüente.

Grosso modo, o perfil realizado pela equipe de direção indica que o corpo docente da escola estabeleceu uma sólida relação com o universo escolar, articulando seus interesses profissionais com os interesses da comunidade, além de apresentar potencial para o desenvolvimento de um trabalho pedagógico consistente e que atenda as demandas de aprendizagem de jovens e adolescentes. Este estudo permitiu a confirmação dessa inferência, conforme se discutirá adiante.

Na realidade, desde 1992, essa unidade escolar fazia parte de um conjunto de escolas do ensino fundamental e médio da rede estadual paulista que implementou um projeto de intervenção intitulado *A construção da noção de tempo em crianças de 1ª a 4ª séries*². À época, durante o processo de acompanhamento e avaliação do referido projeto (Martins et al., 1994), observou-se que esta unidade escolar constituía uma das poucas exceções do conjunto de escolas acompanhadas e avaliadas, o que permitiu uma série de indagações acerca das relações estabelecidas entre os pares – professores participantes do projeto – e entre estes e a equipe de direção da escola, tendo em vista a determinação com que assumiram as atividades e a autonomia por eles conquistada durante esse processo.

Desde esse período, a escola vem logrando a construção de atividades pedagógicas *especiais*, na busca de desenvolver alternativas às práticas convencionais de sala de aula. Teve oportunidade, portanto, de construir uma sólida relação entre o corpo docente, a equipe de direção e a comunidade escolar, ao estabelecer seus próprios parâmetros na conquista da qualidade de ensino ofertado, como se verá ao longo deste capítulo.

Para elaboração do perfil dos alunos da escola, a equipe de direção realizou a coleta de dados por amostragem, com alunos dos cursos médio e fundamental, dos três períodos. Dessa forma, das 8ªs séries do curso diurno, foram escolhidos alunos de 5 classes que apresentam o seguinte perfil: idade média de 14 anos; moram em casa própria localizada no bairro ou nas proximidades da escola; os pais possuem formação no ensino médio; todos nasceram em São Paulo (capital), em famílias que possuem, em média, dois filhos. A renda

familiar está em torno de 6 salários mínimos e a maior parte dos alunos não trabalha fora, embora alguns já tenham realizado trabalhos temporários.

Muitos praticam esportes com predominância de futebol e vôlei, sendo que as atividades de lazer preferidas apontadas são bailes e festas. Possuem alguma familiaridade com leitura de revistas, voltadas para suas idades e em alguns casos, de jornais, em especial as seções esportivas. As atividades culturais parecem pouco freqüentes na vida deles. A maior parte dos alunos que está na 8ª série veio transferida de outras escolas, e o restante estuda nessa unidade escolar desde o primário, em função da proximidade de suas residências. De modo geral, na expectativa que apresentam sobre a escola repetem convenções sociais – validadas pela literatura da área – acerca da importância representada pela escolaridade numa possível mudança de *status* social: afirmam que o estudo é importante, pois garante *um futuro melhor e a possibilidade de vir a ser alguém na vida* (Depoimento de aluno). Um dado importante a ser registrado é o aumento significativo das matrículas de alunos nessa série, oriundos de escolas particulares, cuja trajetória escolar difere daquela percorrida por seus pares, pois apresentam seqüência regular nos estudos e são mais disciplinados na realização de tarefas escolares.

A amostragem das 5ª, 6ª e 7ª séries do curso diurno, apresenta um aluno em sua faixa etária normal (11 anos na 5ª; 12 na 6ª e 13 na 7ª). Da mesma forma, a maior parte dos pais possui escolaridade de ensino médio, porém, um número significativo de pais é formado em curso superior. Residem em casa própria habitada por 4 a 5 pessoas, são originários de São Paulo e têm renda familiar entre 5 a 8 salários mínimos. Em geral, os alunos moram no próprio bairro onde se situa a escola e uma pequena parte vêm de bairros próximos, utilizando-se de carro ou ônibus como meio de transporte. A maior parte também pratica algum tipo de esporte como futebol, vôlei e natação e, da mesma forma, freqüentam bailes, festas e lêem revistas.

À semelhança dos alunos das 8ªs séries, acreditam que estudar significa *garantir uma boa base para o futuro, achar empregos de um bom nível*. Dos depoimentos coletados pela equipe de direção, depreende-se que têm necessidade do certificado, mas não se preocupam em adquirir conhecimentos.

² O Projeto foi elaborado e desenvolvido pela Fundação para o Desenvolvimento da Educação/FDE, órgão vinculado à Secretaria de Educação do Estado de São Paulo.

É importante, ainda, registrar que em 1998, o ensino fundamental havia recebido alunos das Classes de Aceleração vindos de outras escolas, provocando uma mudança nas orientações das coordenadoras pedagógicas para o que elas considerariam *um novo evento na questão pedagógica*, como se discutirá adiante.

No ensino médio diurno, verifica-se que os alunos do 1º ano têm, em média, 15 anos e são basicamente os que freqüentaram o ensino fundamental na própria escola, estando, portanto, absolutamente adaptados aos hábitos e regras do estabelecimento. Os 2ºs e 3ºs anos reúnem alunos com idades que variam entre, respectivamente, 16 e 17 anos. Os pais possuem escolaridade de nível médio; a maior parte dos alunos nasceu na grande São Paulo, mora em casa própria e as famílias têm, em média, 2 filhos, sendo que a renda familiar também gira em torno de 6 salários mínimos.

No 1º ano, observa-se que a maior parte de alunos não trabalha, porém nos 2ºs e 3ºs anos, já há um número significativo de alunos no mercado de trabalho. Quase todos praticam algum tipo de esporte com predomínio de futebol e vôlei, e uma minoria treina capoeira e/ou aprende algum tipo de dança. O lazer também não difere muito daquele verificado em relação aos demais alunos do ensino fundamental, resumindo-se a festas, bailes e bares. De modo geral, justificam a escolha da escola em função de sua respeitabilidade no bairro, bem como pelo fato de muitos pais terem concluído seus estudos de ensino médio nela.

Em 1998, os alunos dos 1ºs anos do ensino médio diurno eram oriundos das 8ªs séries da própria unidade escolar, o que não permitiu à equipe de direção receber matrículas de alunos transferidos de outras escolas. Entretanto, no período noturno eram poucos os alunos das 8ªs séries provenientes da própria unidade escolar, pois cerca de 90% deles foram transferidos de outras instituições.

Outro dado muito interessante a se registrar, também, diz respeito à elevação da idade nos 1ºs anos do ensino médio do período noturno: muitos deixaram de estudar há muito tempo, preferindo o curso regular ao supletivo. De acordo com as coordenadoras pedagógicas, apresentam, inicialmente, grande dificuldade de adaptação social e de aprendizagem, demonstrando, no entanto, muito interesse pelo estudo, além de serem disciplinados. Ressalte-se que a maioria dos alunos dos 1ºs anos do curso médio noturno, diferentemente dos demais, não mora nas proximidades da escola, mas em bairros distantes,

locomovendo-se de ônibus ou a pé quando o percurso gira em torno de 15 minutos. Os dados demonstram ainda, que a maioria dos pais têm escolaridade de 1ª a 4ª séries e um número menos significativo, possui ensino médio completo. Esses alunos trabalham, moram com as famílias num número de pessoas nunca inferior a duas, pagam aluguel e a renda familiar gira em torno de 5 salários mínimos.

Os empregos mais comuns citados são os de *office-boy*, vendedores e auxiliares de escritório. Não gostam necessariamente de estudar, mas acham que *o futuro, o pé de meia, depende do diploma* (Depoimento de aluno). Consideram a escola bonita, organizada e com boa reputação. Em relação ao quesito lazer, não diferem dos demais alunos, restringindo-se a bailes e bares. Lêem com muitas restrições jornais, particularmente a página de esportes, e algumas revistas relacionadas às suas idades. Não praticam esportes, com exceção dos domingos quando podem jogar futebol ou, em pouco casos, o vôlei. Poucos têm carro e nenhum deles frequenta teatros e cinemas. Almoçam lanches e, às vezes, não almoçam. Afirmam sentir dificuldades em permanecer as quatro aulas na escola, por cansaço e fome. De acordo com as coordenadoras pedagógicas, apresentam dificuldades de concentração e a motivação para estudar é baixa. Alguns alunos frequentam, em outro período, cursos do Senai ou de alguma outra escola técnica.

Nos 2ºs e 3ºs anos do período noturno o interesse pelo estudo aumenta significativamente e, principalmente nos 3ºs anos, os baixos índices de frequência verificados no 1º ano, diminuem. Os dados indicam que apesar de terem basicamente as mesmas profissões, as condições econômicas são melhores e grande parte de alunos dos 3ºs anos possui carro. É importante registrar que a maioria dos alunos dos 2ºs e 3ºs anos reside nas proximidades da escola, do que se pode inferir que a maior parte da clientela dos 1ºs anos, provavelmente, solicitou transferência ou simplesmente desistiu de estudar. Os dados indicam, ainda, que a renda familiar dos alunos de 2ºs e 3ºs anos do ensino médio noturno, é maior que a verificada entre os alunos dos 1ºs anos.

Os depoimentos coletados de alunos dos 3ºs anos demonstram que suas expectativas em relação à escolaridade e o futuro profissional são mais definidas, pois estabelecem maior articulação entre a importância da aquisição de conhecimento formal e a possibilidade de conquistarem melhores empregos. No quesito lazer, são os que mais viajam e uma minoria frequenta cinemas e teatros. De modo geral, entre os alunos do

ensino médio noturno, os dados indicam que houve acentuada queda no poder aquisitivo das famílias, particularmente pelo fato de muitos pais estarem desempregados ou trabalhando em subempregos. Muitos alunos do ensino médio noturno encontram-se na mesma situação, demonstrando terem poucas perspectivas para encontrarem emprego em curto prazo de tempo.

5.2 A expressão dos atores

Os depoimentos coletados durante as dinâmicas de grupo provocaram situações inusitadas, redefinindo questões postas no percurso inicial, pois, observou-se que *nas e pelas práticas profissionais* desses atores, a regulamentação normativa da escola tem sido permanentemente (re) significada no cotidiano prenhe de problemas urgentes a serem resolvidos. Nesse sentido, ao que tudo indica, as relações de trabalho no âmbito escolar vêm tecendo uma (re) invenção de normas de acordo com as peculiaridades e singularidades que se manifestam na materialização de projetos, dando-lhes contornos próprios.

Na busca de compreender o desempenho de papéis conferidos por regras e normas burocráticas, focou-se a análise na equipe de trabalho cujas representações são constituídas subjetivamente (Guattari, 1993) e levadas a efeito por atores que, ao serem instados a cumprir o conjunto normativo do sistema, investem-se da autoridade de falar em nome da instituição. Nesse sentido, ao representarem o papel de direção, vice-direção e coordenação pedagógica, articulam a trama das relações internas à escola, pois as propostas de mudança expressas em procedimentos normativos e jurídicos - em confronto com as práticas efetivas escolares - compõem um campo de tensão (Goffmann, 1991; Certeau, 1996).

Dessa forma, procurou-se observar a distância existente entre as intenções políticas expressas em sofisticados programas de governo, diretrizes oficiais e/ou normas legais, e as práticas profissionais desses educadores na busca do exercício da preconizada autonomia financeira, administrativa e pedagógica. É importante registrar que a autonomia filosófica da escola não pode ser discutida ou investigada, pois os pressupostos filosóficos que orientam a rede pública de ensino estão definidos pelo próprio conjunto normativo-jurídico que regulamenta seus fins e princípios (Merquior, 1981).

A reconstrução constante dos caminhos percorridos pelo estudo fez com que ele ganhasse, gradativamente, o desenho de um modelo flexível de avaliação de políticas. Ao

final do percurso, o desenho mostrou-se conveniente na medida em que permitiu avaliar, de um lado, a formulação da agenda de governo e sua tradução em programas e medidas legais. De outro lado, possibilitou observar o que invariavelmente, ocorre durante o processo de sua materialização, por meio da voz e expressão dos atores que dele participam (Sulbrandt, 1994). Nesse sentido, a observação dos atores envolvidos, a realização de entrevistas e a análise de documentos oficiais que informam a agenda da Secretaria de Estado da Educação e a agenda da própria unidade escolar, constituíram a triangulação necessária para a realização de uma avaliação de políticas que demonstrasse sua complexidade e dinâmica no cotidiano da escola, *locus* de sua materialização.

Para realização das entrevistas, priorizou-se a noção de direção de escola centrada nas funções exercidas pelo diretor, pelas duas vice-diretoras e pelas duas coordenadoras pedagógicas. Entrevistou-se, ainda, a Assistente Administrativa por exercer a função responsável pela gestão das verbas que chegam à escola, bem como pela prestação de contas aos órgãos competentes. O diretor, as vice-diretoras e as coordenadoras pedagógicas da escola pesquisada trabalham em três turnos e foram entrevistados em diferentes momentos: duas vezes ao longo do primeiro e do segundo semestres letivos de 1999. Alguns dos *achados* iniciais da pesquisa, promoveram, no ano 2000, a realização de observações das relações entre a equipe de direção, os professores e os pais de alunos, bem como o redirecionamento das entrevistas. Nesse sentido, a equipe de direção foi entrevistada, novamente, ao longo do primeiro semestre de 2000, bem como a Assistente Administrativa.

Outras considerações devem ser feitas quanto à concepção de equipe de direção estabelecida neste estudo, pois efetivamente, há controvérsias em torno de sua noção. No seu sentido ampliado, essa noção inclui – ao lado de diretores, vice-diretores e coordenadores pedagógicos – a Associação de Pais e Mestres e o Conselho de Escola, como órgãos colegiados responsáveis pelas decisões administrativas, políticas, pedagógicas e técnicas e, portanto, como integrantes da equipe de direção.

É importante recordar que no âmbito internacional, a defesa de órgãos colegiados como instâncias de deliberação, capazes de interferir na dinâmica interna da unidade

escolar, está intrinsecamente relacionada à emergência das teses institucionalistas sobre gestão de escola, conforme se discutiu no capítulo 1³.

No âmbito da educação paulista, as diretrizes políticas da agenda da Secretaria de Estado indicavam, desde meados dos anos 1980, a necessidade de democratizar a gestão da escola pública com a instauração de mecanismos democráticos internos a ela: o Conselho de Escola deliberativo; a reformulação do currículo e a transformação das instâncias intermediárias do poder; reformas no Estatuto do Magistério e no Regimento Interno das escolas de ensino fundamental e médio.

Porém, conforme se discutiu no capítulo 4, a implementação do Programa de Reforma da Escola-padrão (1992) consolidou a noção do Conselho de Escola como órgão gestor que ampliaria a democracia interna à escola, pois o comunicado da Secretaria era claro quanto às suas atribuições: orientava que a eleição dos membros se realizasse em assembléias distintas de pais, alunos e professores, para garantir maior representatividade, e não a simples indicação pelos diretores de seus membros; indicava, ainda, sua participação em todas as ações e decisões da escola. O Programa de Reforma da Escola-Padrão estabelecia também, a importância da participação dos vice-diretores e coordenadores pedagógicos nas decisões da direção da escola, consolidando a noção de *equipe de direção* que executa a política educacional.

Ressalte-se que o cargo de direção na educação paulista apareceu já em fins do século XIX, particularmente com o plano de reforma da Escola Normal, em 1890. Porém, sua importância foi destacada quando da criação do Grupo Escolar, pois o Regimento Interno dos Grupos Escolares indicava a necessidade de racionalização do trabalho administrativo. Assim, o cargo de diretor de escola passou a ser considerado fundamental para a organização escolar, submetendo-se, a partir daí, o corpo docente à sua autoridade. Dentre as principais atividades dos professores, apontadas pelo Regimento, ganhavam proeminência as relativas às questões burocráticas, em detrimento das questões de ordem pedagógica. Nesse sentido, os professores titulares tornaram-se professores adjuntos,

³ É interessante recordar que o tema da autonomia surge na literatura sociológica e política, como fruto da reflexão de alguns teóricos sobre os movimentos autonomistas, influenciando, sobremaneira, a literatura da área da educação e os movimentos pedagógicos. Nesse sentido, a defesa da ampliação dos mecanismos internos à escola para democratizar sua gestão, aparece vinculada à idéia de atuação dos órgãos colegiados, tendo em vista ser este o espaço necessário para sua concretização, conforme se discutiu no capítulo 1 (Lobrot, 1966; Lapassade, 1974; Motta, 1984; Gadotti, 1992).

nomeados pelo diretor para uma determinada classe, evitando-se, com essa medida, possíveis conflitos entre a autonomia do professor e a autoridade do diretor (Menezes, 1972).

A partir de 1975, o cargo de diretor se consolidou como administrador, coordenador de uma equipe escolar, com base na concepção de liderança formal para aplicar normas administrativas e burocráticas. Sua nomeação política foi substituída por concursos públicos para provimento do cargo, de acordo com a emergência da noção clássica de impessoalidade e demonstração de competência técnica para o exercício da função (Pereira, 1967).

Todavia, embora a visão restrita de gestão da escola, centrada na figura do diretor venha sendo historicamente questionada, sua democratização, ou seja, o exercício efetivo de uma gestão democrática por parte de órgãos colegiados com poder de decisão administrativa e financeira, ainda constitui um horizonte a ser conquistado (Paro, 1997). É preciso ressaltar, no entanto, que na unidade escolar em pauta, as duas vice-diretoras e as duas coordenadoras pedagógicas efetivamente tomam decisões, o que caracteriza o funcionamento de uma *equipe de direção*, no sentido conferido pelo Programa de Reforma da Escola-Padrão (1992).

As observações sobre o cotidiano da escola foram realizadas considerando-se as interações entre a equipe de direção, pais e professores, durante reunião da APM e a realização das Horas de Trabalho de Coordenação Pedagógica, quando a direção desempenha, invariavelmente, a função de articuladora das atividades da escola. Dessa forma, as observações realizadas durante esses momentos iluminaram um cotidiano repleto de problemas e, ao mesmo tempo, de busca de soluções próprias. Procurou-se, ainda, analisar o Plano Diretor da Escola e a proposta de trabalho anual da coordenação pedagógica, confrontando-os com a prática profissional dos atores no cotidiano.

Assim, procurou-se complementar os dados obtidos durante as dinâmicas de grupo, por meio da observação de determinadas situações cotidianas e da análise de documentos oficiais da unidade escolar, contornando-se o problema invariavelmente constituído nos processos interativos de investigação, quando os atores buscam atender à expectativa de quem pergunta. Às vezes, o silêncio, os gestos, as pausas e a própria veemência do discurso durante uma reunião, podem ser mais eloquentes do que os depoimentos que se pretende

desvendar (Goffmann, 1991), particularmente quando confrontados com as intenções expressas em documentos. No decorrer das dinâmicas de grupo com a equipe de direção, observou-se que um forte sentimento de equipe unia os profissionais com perfis diferentes entre si, possibilitando que os valores identitários da equipe se mesclassem com a identidade profissional de seus atores (Goffmann, 1991).

O diretor, Pedro, formado em Química, tem 28 anos de magistério e está na direção há 3 anos. Mariana, uma das vice-diretoras, formada em História, está na vice-direção há 5 anos. Tem 25 anos de magistério e está nessa escola há 8 anos, tendo sido indicada pelos pares. Adriana, outra vice-diretora, é formada em Química, e tem 23 anos de magistério, tendo se transferido para essa unidade escolar, em 1997. As coordenadoras pedagógicas Leticia e Nice, possuem respectivamente, 9 e 26 anos de magistério. Nice, formada em Física, exerce a função há 5 anos e está nessa escola há 15 anos. Assume a coordenação do período noturno, responsabilizando-se pelo ensino médio. Leticia, formada em Geografia, está na escola há 4 anos e exerce a função há 4 anos também. É coordenadora do período diurno e trabalha com alunos do ensino fundamental e médio.

Na abordagem inicial, partiu-se do pressuposto que o espaço de confluência entre as políticas implementadas pelo setor público e os atores encarregados de operacionalizá-las, exigiria uma leitura que permitisse seu desvendamento para além de meras constatações sobre as boas ou más intenções dos administradores de plantão, e a má vontade ou a adesão pura e simples dos atores encarregados de executá-las. Desvendar a metamorfose das normas oficiais oriundas desse campo de tensão permitiu identificar as diferentes dimensões e a complexidade que reveste o exercício da autonomia na gestão da escola pública.

É importante, ainda, ressaltar que a despeito da disponibilidade da equipe e da interação entre pesquisadora e atores, as dinâmicas de grupo foram constantemente interrompidas em função de problemas disciplinares que demandavam sua intervenção. Nesse sentido, o próprio percurso inicial da pesquisa começou a ser delineado por força das circunstâncias que tecem o cotidiano escolar. Assim, o tumulto gerado em função das demandas de alunos, pais e professores que requisitavam a presença de *alguém da direção* para resolver os mais diversos problemas, provocou uma discussão centrada, inicialmente, nas questões decorrentes da reorganização física da unidade escolar que, na visão dos

atores, interferiu sobremaneira na dinâmica interna da escola, instaurando uma tensão nas relações entre professores, alunos e equipe de direção.

Dessa forma, a primeira dinâmica de grupo foi constantemente interrompida por alunos, pais e professores que solicitavam atendimento imediato aos seus problemas. O tema inicialmente proposto para discussão nesse dinâmica – como havia se desenvolvido o processo de elaboração do Plano Diretor da Escola – foi deixado de lado em função das constantes interrupções. O debate acabou girando em torno dos problemas decorrentes da reorganização física da escola.

Em relação ao tema, Mariana, vice-diretora, com voz pausada e tranqüila, afirmou que a escola

“(...) Não tem sala ambiente. A Secretaria quer colocar em prática uma idéia que é boa, mas não dá condições de operacionalização...Por isso nem todas as escolas aderiram à sala ambiente. Era optativo, por isso quase nenhuma escola quis....As carteiras não poderiam ser como são, teria que ter material didático suficiente para ser um ambiente de discussão mesmo...Não tem sala de arte, por exemplo. O único ambiente propício é o laboratório que já existia e foi muito bem equipado quando a escola se transformou em escola-padrão”.

O diretor, Pedro, interrompeu a fala e teceu críticas à medida, deixando transparecer que para a unidade escolar, esta constituiu-se em mais um problema administrativo, dentre outros, a ser resolvido:

“A gente se sentiu impelido a adotar a reorganização física da rede e isso provocou um desastre, porque os alunos que vêm de fora, não têm carinho pela escola. Você não tem vaga no início do ano e não pode deixar de receber o aluno na escola por causa do Estatuto da Criança e do Adolescente. Na base da amizade, para não desagradar ninguém, você consegue transferência para outra escola da região, negociando com algum diretor conhecido seu. Senão, você coloca aluno saindo pelo ladrão (...)”.

Acrescentou, demonstrando indignação maior:

“Agora, dá para trabalhar na base da amizade?!”

Prosseguiu em tom de desabafo, demonstrando intenso cansaço na metade da sua jornada de trabalho. Forneceu detalhes da interferência da medida na escola, mas não conseguiu explicitar porque havia optado por sua operacionalização na unidade. Deixou transparecer profundo desânimo no exercício da função e acrescentou:

“Veja, é muita responsabilidade que um diretor tem. Ainda eu tenho essa equipe que trabalha comigo e segura as pontas, senão não

dava conta (...). Nosso trabalho aqui é antigo. Você percebeu quantas vezes fomos interrompidos? Eu não posso pisar na escola (...) que chovem problemas todos administrativos. É problema com inspetor, entre professores e alunos, é problema de dinheiro, de material (...). Eu já pensei muito em largar tudo, mas no fim da carreira, não posso fazer isso (...). Mas tem dia que não tenho vontade de vir para cá”.

Com efeito, a partir de 1975, sobretudo, tem pesado sobre o diretor encargos e responsabilidades administrativas da unidade escolar (Menezes, 1972), ratificadas pelo atual Plano de Carreira do Magistério, que se utiliza do mesmo tom - centrado na modernização do sistema - para reafirmar as características de seu desempenho burocrático.

Seu desabafo, porém, foi interrompido por Nice, coordenadora pedagógica, que, de certo modo, aprovou a medida política e demonstrou ter outra visão sobre o processo. Observou-se que a adesão da escola à reorganização física, ocorrera em função da prevalência de uma noção de educação sintonizada com as tendências pedagógicas mais recentes, explicitadas pela coordenadora pedagógica. Nice defendeu, por princípio político, a progressão continuada, a instauração dos ciclos, as mudanças preconizadas pela Secretaria para correção do fluxo escolar e as propostas pedagógicas elaboradas pela Coordenadoria de Ensino e Normas Pedagógicas. Afirmou acreditar que as mudanças são necessárias e saudáveis, mas se tornou reticente ao discutir a condução do processo pela Secretaria de Estado da Educação:

“(...) teve muito aluno que veio para a escola pública, transferido, porque a família não pode mais pagar escola. Eles não gostam daqui. Na cabeça deles, na escola pública, eles podem mandar porque consideram de baixo nível. Tem uma certa revolta no ar e muita tensão. Porém, o nível de algumas escolas particulares é muito pior do que a nossa, mas o fato dela ser particular dá status. Acho que o problema maior foi a vinda de alunos de escolas particulares, e não a medida em si, não sei (...). Acho que o que a Secretaria propõe é interessante, mas depende de muitas condições que a escola não tem”.

A discussão se tornou tumultuada em função de divergências acerca da correção da medida, polarizando facilidades de um lado, e dificuldades, de outro. No entanto, o sentimento de equipe acabou prevalecendo e Mariana, de forma ponderada, teceu considerações que balizaram as opiniões:

“Não sou contra colocar escolas de 1ª a 4ª séries, porque ela é mais funcional. Porém, fica claro que a secretária, quando fez isso, tinha como intenção municipalizar o ensino. Isso é que é complicado, mas não

podemos negar que facilitou as matrículas e aumentou as condições para trabalhar com as classes de 5ª a 8ª séries e com o ensino médio. Você se dedica a um público mais homogêneo”.

Adriana, vice-diretora mais preocupada com as questões administrativas, interrompeu para fazer longa explanação, na tentativa de encerrar o assunto:

“Vamos falar a verdade: a reorganização provocou uma lista de espera no início do ano de 5ª a 8ª séries e para o ensino médio. As mães inscrevem os alunos nas escolas em que elas têm interesse, que são mais próximas da casa ou que são as melhores. Nesse sentido, a reorganização facilitou e dificultou, pois uma escola que possuía de 1ª série do ensino fundamental até o magistério como a gente tinha aqui, penava. Mas também, receber alunos de 5ª série em diante, que já vem com hábitos, é muito difícil. Quando você forma desde a 1ª série do ensino fundamental, você cria hábitos no aluno, você incute valores, você investe nele. A maior consequência que nós tivemos foi um aumento da violência na escola. Foi mais grave ainda no ensino médio (...)”.

Fez uma pausa. Prosseguiu, referindo-se à Nice:

“(...) Foi isso que você apontou, alunos que vieram de fora não conheciam a cultura da escola, encheu de aluno de escola particular que despreza a escola pública. Todos os problemas em 1999 – pichação, rasgar cortinas, picar trabalhos expostos em mural etc - foram alunos do ensino médio que vieram da escola particular, porque não têm respeito pelo patrimônio público”.

A discussão permitiu a revelação de problemas que a escola vem enfrentando no cotidiano, ao mesmo tempo próximos e distantes das preocupações de ordem pedagógica. Temas cuja abordagem é de fundamental importância diante do contexto social, econômico e cultural contemporâneo, surgiram como os preferidos no debate. Poderiam, perfeitamente, receber tratamento metodológico adequado como componentes curriculares de diversas disciplinas. No entanto, emergiram como problemas de conduta, a serem tratados por meio de normatização própria da escola.

No bojo do debate, Nice discordou, em parte, da ênfase dada por Adriana à necessidade de a escola instaurar normas disciplinares mais rígidas e buscou traduzir, com mais coerência, as tentativas encetadas pela equipe de direção para enfrentar o problema do ponto de vista pedagógico, e não apenas por meio do estabelecimento de regras de convívio social:

“A gente trabalhou bastante nos projetos de prevenção de drogas, de doenças (...). Os professores de ciências tiveram cursos nas Diretorias de Ensino. Nós temos problemas gravíssimos aqui com drogas e alcoolismo. Nós temos até crianças pequenas com problemas de

alcoolismo (...). Outra questão que é muito preocupante é a sexualidade: aumentou barbaridade aluna grávida (...). Agora, os projetos não têm continuidade, é muito pouco você pedir para o professor frequentar cursos e tentar trabalhar isso em sala de aula. Precisaria que a Secretaria investisse mesmo em grandes programas e não em cursos apenas, você entende?”

Pedro interrompeu, demonstrando ceticismo e uma boa dose de amargura ao se referir aos graves problemas sociais que a escola vem enfrentando. Sua fala, pausada e com forte teor emocional, buscou recordar o início de sua carreira, estabelecendo comparações entre o tempo vivido e o tempo presente. Prosseguiu, explicitando não acreditar em soluções milagrosas para o caos instaurado dentro da escola em função de questões sociais cada vez mais graves. Novamente, veio à tona o tema da reorganização da escola:

“Os projetos de prevenção de drogas não tiveram impacto nenhum sobre a diminuição da violência da escola. A gente tinha uma clientela que estudava aqui desde a 1ª série. Chega no começo do ano, nós recebemos só alunos de 5ª série, que vem de fora. No primeiro ano do ensino médio, recebemos um monte de alunos de fora. Você fica o tempo correndo atrás de cumprir o que a Secretaria determina, ano após ano (...) Não dá tempo para parar e discutir o que seria melhor para enfrentar seus problemas, a violência, a droga, aluna grávida, por exemplo (...) É possível você se dedicar a projeto pedagógico? A Secretaria quer, mas entre querer e poder, a conversa muda (...). É isso o que a Nice falou, deveria ter programas grandes, com grande apoio técnico dentro da escola. Agora, deixar só na mão do professor, na mão da escola, sem infra-estrutura, não dá”.

Foi possível apreender os mesmos problemas que parecem – indefinidamente – retornar ao espaço interno da escola. A dicotomia entre questões administrativas e pedagógicas, ao que tudo indica, permanece relevante, pois permeou todas as discussões realizadas. O debate resvalou para uma avaliação do período anterior, quando a escola se transformara em escola-padrão. Observou-se a prevalência de uma certa nostalgia e de consenso na equipe de direção, ao avaliar positivamente esse período. De acordo com a equipe, a escola iniciou um processo de conquista de sua autonomia pedagógica, quando tomou a decisão de participar de projetos de capacitação. Na concepção sensível de Mariana, vice-diretora muito envolvida com as questões pedagógicas e que havia coordenado atividades de capacitação na própria unidade escolar:

“(...) a escola já tem uma história de projetos, de uma prática mais autônoma. Na época da escola-padrão os projetos eram mais ricos, a gente tinha mais tempo, os professores podiam se dedicar mais, tinha mais respaldo, mais apoio. Tinha reunião por área, isso é que funcionava

como formação permanente. Os projetos eram todos muito bem assistidos. Naquela época era possível ter mais autonomia, porque a gente desenvolvia, propunha atividades, ninguém interferia...Tinha uma cobrança de trocas de experiências pela antiga Delegacia de Ensino, a Oficina Pedagógica também cobrava mais”.

Adriana interrompeu para detalhar as possíveis facilidades da escola-padrão no que tange à liberdade de elaboração do próprio projeto pedagógico:

“Quando era escola-padrão, a gente tinha coordenador de área, o que facilitava muito, porque veja, os coordenadores pedagógicos não podem entender de tudo, de matemática, de geografia, etc. A escola tinha sala de leitura, tinha laboratório”.

A discussão foi interrompida por Pedro, ao tentar justificar a busca encetada pela escola na construção de seu próprio caminho, independentemente das

“(...) ordens que vêm de cima (...). Entre resoluções que vão e vêm, a escola tem que funcionar. Muda secretário, entra secretário, cada um vem com sua boa idéia e desconhece o que a gente passa aqui. De qualquer jeito, a gente tem que funcionar. Então, quando a gente recebe as orientações para fazer projeto assim, assado, a gente já sabe que vai fazer do jeito que dá para fazer (...)”.

A fala de Mariana, vice-diretora, de certa forma, ratificou a concepção do diretor sobre a autonomia conquistada a *duras penas* pela escola que, ao se transformar em escola-padrão, iniciou um processo de elaboração de projetos e atividades pedagógicas. Porém, criticou a ausência de condições adequadas para desenvolvê-los:

“ (...) Até certo a autonomia pedagógica foi mantida porque a escola ainda tem liberdade para fazer propostas, mas tem um limite. O que a gente percebe? É difícil amarrar uma proposta dentro da escola porque há falta de tempo para reuniões paralelas para discutir os temas, e os materiais didáticos não são muito adequados. Nem sempre é possível reunir os professores em HTPC, porque os horários não batem, eles dão muitas aulas e as coordenadoras têm que ajeitar os horários, você sabe como é (...). A proposta deveria envolver os funcionários também, porque não acredito em proposta que mexa só no conteúdo, na sala de aula. Às vezes você tenta inculcar certos valores de atitude nos alunos e os inspetores são autoritários, fica inviável. É o conjunto do pessoal da escola que deve ser responsável pelo currículo, e não apenas os professores”.

No entanto, Letícia, coordenadora pedagógica, esclareceu melhor como é possível (re) significar as orientações oficiais da Secretaria de Educação. Verificou-se, na sua fala, como a sobrevivência institucional - a despeito dos administradores de plantão – tem sido garantida pela articulação das ações cotidianas, materializada por esses atores na representação social de seus papéis:

“Na escola-padrão, os coordenadores de área tinham respaldo da antiga Delegacia de Ensino. Agora nós é que temos que inventar, a gente não tem respaldo, não tem instrução nenhuma e tem que elaborar as atividades. Na escola-padrão, nós tínhamos orientações da Oficina Pedagógica. Ainda tem os Assistentes de Apoio Pedagógico, mas não chamam a escola para nada. Nas minhas reuniões pedagógicas, eu não elaborei por área, porque não entendo de física, de química, não é? Então, tenho que fazer reuniões gerais para discutir os problemas gerais da escola. Mesmo reuniões com os pais como a de hoje que você assistiu, eu procuro discutir todos os problemas que afetam a escola, e não apenas questões pedagógicas. Se surge um problema disciplinar, esse será o tema da reunião. A gente aqui é professor po-ro-po-pó, conhece?! Aquele que improvisa sem poder improvisar (...)”.

Pausa. Por alguns momentos demonstrou não ter certeza se deveria prosseguir ou não, evidenciando algum desconforto sobre possíveis julgamentos que sua fala poderia provocar. Porém, em seguida, prosseguiu sem titubear:

“Na realidade, a gente discute o planejamento geral da escola, porque não tem condições de discutir as questões específicas de cada disciplina. Antes tinha coordenador por área, agora tem um coordenador para o diurno e outro para o noturno. Eu fiz assim sem consultar ninguém da Diretoria de Ensino (...). Se não gostarem, tudo bem, volto atrás, mas não pedi autorização nenhuma (...). Se acontecer algum problema, eu tenho tudo registrado (...). Eu uso textos que discutem política, violência, problemas do cotidiano que afetam demais a escola. Não temos respaldo nenhum da Diretoria de Ensino, por isso eu faço do jeito que eu posso (...). Imagine se posso ficar esperando orientação de como agir nas HTPC (...)”.

Sua fala - interrompida pela equipe - provocou intensa discussão centrada nos problemas de infra-estrutura da unidade escolar para implementar as mudanças estimuladas pela Secretaria. O debate evidenciou a distância existente entre a emanção de diretrizes oficiais e as possibilidades de sua efetivação, pois, diante de inúmeras solicitações oficiais, conquistariam ênfase na discussão, o quadro deficitário de funcionários e o acúmulo de trabalho administrativo, bem como as dificuldades para compreender as funções da própria unidade escolar. Na visão de Nice, coordenadora pedagógica,

“A gente precisaria ter uma infra-estrutura, ter pessoas que ajudassem a equipe de direção. Poderia ter outros funcionários para atender alunos, por exemplo, porque nós ficamos absolutamente ocupados resolvendo problemas administrativos e disciplinares. Eu acho excelente as idéias da Secretaria da Educação, só que eles não sabem a realidade da escola: implantar certas coisas nos países de primeiro mundo é uma coisa, aqui é outra....Com classes superlotadas, 40, 50 e 60 alunos, não é possível você trabalhar. Trabalhar em condições adversas

com toda agressividade dos alunos, você pensa que é fácil? A gente não tem condições para desenvolver o projeto pedagógico ideal porque não tem funcionário de apoio, não tem infra-estrutura, nem dinheiro (...)”.

Mariana esclareceu que a equipe de direção tem vivido sob permanente tensão, acumulando cada vez mais funções administrativas e disciplinares, em detrimento de uma dedicação maior às funções pedagógicas:

“Na medida em que você não tem formas de trocar idéias e experiências, e o tempo é pequeno para isso, acaba trabalhando só com questões do dia-a-dia. Nos preocupamos demais com disciplina de alunos, com a violência. Quando nos transformamos em escola-padrão, se discutia como ensinar melhor história, matemática. A gente chegou a ter aqui na escola oficina de ensino de história, por exemplo, por causa do projeto Construindo a Noção de Tempo com Crianças de 1ª a 4ª séries. Agora, a gente administra cada vez mais problemas de disciplina e preenche papéis (...)”.

A sensação de perda de controle sobre as próprias ações apareceu no debate como resultado de um acúmulo de funções. Dentre algumas considerações, os atores ressaltaram o fato de serem permanentemente demandados para participar e/ou desenvolver projetos. Dentre algumas das conseqüências oriundas das demandas criadas pela Secretaria de Educação, apontaram a dificuldade de compreensão das diretrizes emanadas o que poderia, em última instância, legitimar a adoção de procedimentos mecânicos para a implementação das ações e projetos exigidos. No entanto, ao que tudo indica, a escola vem buscando, efetivamente, construir seu próprio percurso pedagógico.

Adriana ressaltou que uma profusão de demandas para elaboração de projetos e de cumprimento da regulamentação da LDB recaiu sobre a escola. Com fala tranqüila e articulada, assim se referiu à delicada questão de sobreposição de ordens e tarefas *a serem cumpridas*:

“Tinha possibilidade de fazer projeto alternativo só quando a escola fez o último Plano Diretor, em 1998. Como esta unidade não quis implantar o ciclo porque era optativo, nós enviamos a grade curricular prevista pela resolução mesmo. O Conselho de Escola não quis implantar o ciclo. Foi feito um perfil da escola, porque todo ano se faz esse perfil de alunos e professores e se encaixa no Plano Diretor da Escola. Ali entra tudo: o diagnóstico, o perfil da escola, etc. Na escola-padrão já tinha Plano Diretor, só que era feito por área, agora é geral. Mesmo o plano de disciplina é único para cada disciplina, não é um plano para cada professor de geografia, por exemplo. Assim, todas as 5ªs séries têm um único plano de disciplina para matemática, geografia, história, etc. Antes, era muito formal o plano de disciplina. Agora não, a gente coloca

aquilo que vai trabalhar mesmo, pois colocamos apenas o conteúdo mínimo”.

A equipe continuou o debate. Foi possível verificar que, de certa forma, os atores se sentiam representando papéis de agentes do serviço público, cumpridores de diretrizes oficiais. Nice enfatizou o papel desempenhado pela Diretoria de Ensino, ao avaliar os projetos:

“Nós fizemos um projeto pequenininho e eles devolveram, dizendo que faltavam coisas. O Plano Diretor detalha o funcionamento da escola: os objetivos da escola; do diretor; todos os projetos; o planejamento; os funcionários envolvidos. Ele é avaliado, e retorna para possíveis mudanças. Nós indicamos os projetos, e a diretoria de ensino ratificou ou não. Agora, entender autonomia como sendo que a escola pode tudo, tomar atitudes sem dar satisfações para ninguém, isso não ocorre. Por exemplo, a recuperação paralela tem que ter o aval do supervisor, isso atrelou a escola”.

Solicitada, neste caso, a exercitar sua autonomia estabelecendo prioridades no atendimento à comunidade escolar, a equipe de direção cumpriu formalmente as ordens, mas buscou, no entanto, suas próprias alternativas de trabalho. Ao ser instada a explicar como a equipe havia elaborado o Plano Diretor, principal instrumento norteador do trabalho pedagógico da escola, Leticia, cuja fruição até então transcorreria normalmente, fez uma breve pausa na discussão, mas continuou com firmeza:

“Nesta escola, o que se coloca no papel a gente trabalha, não é como algumas escolas que colocam no plano diretor – aliás algumas pagam para um consultor fazer o plano – o famoso “descontei”- você conhece? – que diz que a escola fez e você tem que dar um desconto. As Diretorias de Ensino sabem que isso acontece mas não divulgam. Aqui não. Nesse sentido, vou fazendo, vou criando do jeito que acho que tem que ser enquanto ninguém manda eu parar, porque a diretoria de ensino (...) não sei se avalia muito bem esses Planos Diretores, então, eu continuo. Agora, tem o seguinte, o Plano Diretor coloca apenas a questão pedagógica, não entra dinheiro. Tem uma dicotomia aí, porque a verba já vem prevista”.

No entanto, Nice, ao avaliar a possibilidade de exercício da autonomia pedagógica da unidade escolar, permitiu que as contradições da normatização institucional ganhassem evidência:

“Pedagogicamente, nós ganhamos mais autonomia. A LDB diz que o aluno tem direito à recuperação paralela e nós cumprimos. Como nós vamos implantar, quantas turmas, disciplinas, nós decidimos. Pedagogicamente, eu não vejo problemas. A gente utiliza o Conselho de Escola para ver as possibilidades de desenvolver um projeto ou outro. A

Diretoria de Ensino manda sugestões de currículo, mas não posso deixar de dar geografia no ensino médio, por isso tivemos que tirar Sociologia, Filosofia, Psicologia. Há escolas que ficaram com apenas uma aula de geografia, por exemplo, por causa da resolução que sugere a grade curricular. O normal sempre foi ter quatro aulas de matemática, agora temos só três no noturno. Nós decidimos que química, física e biologia também não podiam ficar de fora do ensino médio, então reduzimos história e geografia. Apenas Português e Matemática tiveram uma carga grande de aulas mantida”.

A fala foi interrompida por Adriana, que ilumina definitivamente as contradições entre a norma formal e a norma vivida:

“Acontece que as disciplinas foram escolhidas na Diretoria de Ensino. Houve uma reunião de diretores e supervisores para escolher as disciplinas: não foi a escola que escolheu (...). Aliás, nesta região nenhuma escola escolheu (...). Foi decisão conjunta, mas de direção e supervisão, sem participação dos professores, e a grade foi proposta pela própria Secretaria, e não pela Diretoria de Ensino. Ficou difícil não assumir a proposta encaminhada, não tinha jeito, pois a Resolução é muito clara (...)”.

Letícia demonstrou muita sensibilidade em relação às questões que envolviam o corpo docente. Criticou a reorientação do currículo, pois em sua visão,

“(...) ao mesmo tempo que a Secretaria flexibilizou o currículo, engessou a grade curricular. Algumas disciplinas sofreram uma redução horrível: por exemplo, temos duas aulas de biologia no noturno e três no diurno. O diurno tem mais aulas e o noturno tem menos. Algumas disciplinas caíram, Sociologia, Filosofia, Psicologia e Didática. Essa flexibilidade deu no seguinte: matemática tem só três aulas à noite, de manhã tem quatro. Nós não escolhemos isso. Foi uma reforma que engessou”.

A explicitação do sentimento de cerceamento na implementação das próprias atividades, bem como as contradições nos atos do executivo conquistariam relevância nessa altura do debate. A ênfase na necessidade de descentralizar e dar autonomia à escola - permanente no discurso oficial - vem se materializando no cotidiano repleto de conflitos, dissimulações, omissões e resistências de atores que buscam, no entanto, melhorar o desempenho de sua função primordial, o de ensinar jovens e crianças.

É interessante observar que via de regra, nas sociedades contemporâneas em geral, o interlocutor é visto como um *objeto infantilizado*. Contudo, a construção e o exercício da autonomia individual e coletiva ocorre através de um complexo processo histórico e político (Guattari, 1993; Castoriadis, 1991). Constituem-se relações sociais de desconfianças recíprocas, pois são mantidos os procedimentos formais de participação de

atores apenas para referendar diretrizes absolutamente definidas pelo poder executivo e, em alguns casos, para aumentar a sensação de sobreposição de tarefas e ordens sem sentido, a serem cumpridas, como se discutiu no capítulo 1.

O discurso oficial – que enfatiza a importância da participação dos educadores nos programas de reorganização didático-pedagógica da escola – consta da agenda governamental paulista, desde meados dos anos 1980. No entanto, foi possível apreender, entre esses profissionais, um sentimento coletivo de perplexidade. Ao que tudo indica, o cotidiano miúdo reproduz as grandes representações do universo político brasileiro: de um lado, a presença de um Estado centralizador, e de outro, atores razoavelmente vulneráveis às trocas político-administrativas e, por conseguinte, às mudanças permanentes nos programas que se sucedem ou se sobrepõem.

As possibilidades de aprofundar as reflexões sobre questões relativas à autonomia da unidade escolar para elaborar o Plano Diretor, um dos principais itens do discurso da Secretaria de Estado da Educação, foram abordadas em meio a debates acalorados que possibilitaram a emergência das primeiras tensões. Ao ser instada a elaborar o Plano Diretor, a equipe de direção discutiu, em Conselho de Escola, as possibilidades e os limites postos para a unidade na construção de um projeto pedagógico que atendesse às demandas de aprendizagem da clientela, e, ao mesmo tempo, que atendesse às orientações da Secretaria de Educação. O Plano poderia se intitular *Entre a Cruz e a Espada*. A criatividade ganhou evidência na forma como a equipe de direção encaminhou a discussão, bem como nas alternativas buscadas coletivamente para driblar questões que eles estão acostumados a administrar: a falta de recursos para implementar atividades pedagógicas que fujam do convencional sala de aula, giz e lousa, e a necessidade de utilizar argumentos convincentes para persuadir os professores a implementarem o que denominaram de *projetos alternativos e/ou especiais*.

O Plano Diretor elaborado a partir da reunião e sob coordenação da equipe, esclarecia que o “*diretor é o articulador do projeto escolar, devendo traçar a orientação para os demais integrantes: vice-diretoras, coordenadoras, professores, funcionários e alunos, definindo as ações como se fora um mestre de obras na construção de caminhos que deverão nortear pedagogicamente os trabalhos*”.

O documento – fruto de trabalho coletivo – prosseguia afirmando que “(...) É necessário, nos tempos atuais, numa escola que às vezes se apresenta tão problemática, estimular as iniciativas que se apresentam, surjam elas de propostas externas ou não. Nesse sentido, ao diretor cabe estimular a articulação de professores, coordenadores e alunos, sem temer críticas ao trabalho desenvolvido, apoiando significativamente o uso do material didático-pedagógico existente na escola, para que o aluno possa se desenvolver mental e socialmente. Ele será o maestro que orquestrará todo este aparato, propondo uma reflexão constante sobre a prática educativa”.

Verificou-se que o tom do documento buscou se adequar às diretrizes emanadas da Secretaria da Educação. Vários jargões foram utilizados acerca da autonomia da escola, da democratização da escola pública e da necessidade de superar o fracasso escolar. Nesse sentido, todas as atividades previstas – e, pelo que se observou, cumpridas em parte, guardados os limites de ação da escola – referiam-se às medidas de correção de fluxo escolar e de desenvolvimento de *projetos* que, ao que tudo indica, limitam-se a atividades diferenciadas de sala de aula e ao acompanhamento das ações de professores. De acordo com depoimento de Nice, cuja extrema dedicação à elaboração do Plano Diretor é reconhecida pelos pares,

“O Plano Diretor elaborado pela equipe pensou numa proposta educacional coletiva, com o comprometimento de todos aqueles que fazem parte da Escola, a direção, os pais, as coordenadoras, os professores (...)”.

Com efeito, o documento enfatizava que

“a sociedade espera que o aluno atual apresente um novo perfil de qualificação onde, inteligência e conhecimento são fundamentais para que ele possa se inserir no mercado de trabalho (...). Essas novas exigências do processo produtivo remetem para a escola a responsabilidade de proporcionar ao aluno um sólido domínio dos códigos instrumentais da linguagem, da matemática e dos conteúdos científicos. Alie-se a isso, a formação de competências sociais, como liderança, iniciativa, capacidade de tomar decisões, autonomia no trabalho, habilidade de comunicação”.

No entanto, a materialização do discurso oficial sobre a autonomia delegada às unidades escolares para flexibilizarem o currículo e elaborarem o próprio projeto pedagógico, restringiu-se à possibilidade de desenvolverem projetos dentro das próprias disciplinas curriculares. A ausência de recursos materiais e financeiros, bem como a impossibilidade de alterar horários de funcionamento da escola e/ou de retirar alunos da

sala de aula para realização de atividades extra-classe, foram os principais motivos dificultadores apontados pela equipe de direção para implementação de um currículo mais coerente com as necessidades dos alunos. Diante do questionamento sobre o que representaria exatamente um currículo mais coerente, Adriana, vice-diretora, passou a criticar a dinâmica instaurada pela Secretaria para sua reorientação, ao invés de esclarecer a concepção de currículo:

“Você veja, a escola tem liberdade para fazer projetos dentro das disciplinas, tem autonomia para isso. Temos um projeto aqui, por exemplo, de intercâmbio com os professores para discutir valores, atitudes, de acordo com os Parâmetros Curriculares Nacionais. Porém, a gente perdeu aula com a grade proposta pela Secretaria. Eu considero filosofia e sociologia muito importantes e elas foram tiradas para serem trabalhadas dentro de história e geografia. Agora eu pergunto, um professor de geografia pode fazer isso? É diferente o tratamento que esse professor dá para um tema de sociologia, isso é um equívoco (...). Os temas que os professores apresentaram para os projetos de disciplina, eles já trabalhavam há muito tempo, só sistematizaram (...)”.

Como se discutiu anteriormente, não é novidade o fato de a escola ter liberdade para dar o tratamento metodológico que achar mais conveniente aos conteúdos curriculares, pois, ao que tudo indica, os educadores (re) significam as orientações curriculares e imprimem uma prática singular às atividades de sala de aula, tanto no que tange aos métodos didáticos quanto no que diz respeito à avaliação de alunos. Nesse sentido, novidade seria se a escola, efetivamente, pudesse organizar um currículo que atendesse às demandas do alunado, baseado em diretrizes centrais.

No entanto, verificou-se que as medidas legais e as orientações normativas constituíram um campo de tensão e um paradoxo: ao mesmo tempo que incentivaram o exercício da autonomia escolar para elaboração coletiva de seu projeto pedagógico, estabeleceram rigorosos procedimentos de organização e funcionamento da unidade escolar. Com efeito, a escola apresentara, em seu Plano Diretor de 1998, nada menos do que 14 *projetos de trabalho em sala de aula*, muitos deles herdeiros da experiência desenvolvida por professores e equipe de direção quando dos tempos de escola-padrão. As indicações oficiais da política educacional recente, que insistem na interdisciplinaridade e nos temas transversais como possibilidades efetivas de tratamento metodológico diferenciado do currículo, foram abordadas com muito cuidado nos projetos apresentados e realizados, ou simplesmente ignoradas.

O projeto Cidadania, por exemplo, envolveu professores de diferentes disciplinas e nem por isso foi por eles denominado de interdisciplinar - como vem indicando insistentemente, o discurso dos Parâmetros Curriculares Nacionais e das Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio - pois tanto a equipe de direção quanto os professores responsáveis pelo projeto entenderam, corretamente, que o mesmo era de natureza multidisciplinar. O projeto se desenvolveu sob a forma de um festival de música RAP, por meio de composições feitas pelas classes de 5^a. a 8^a. séries. Previu, ainda, a realização de pesquisas e debates sobre o tema, a confecção de cartazes e faixas e a avaliação de alunos considerando-se sua participação em todo o processo.

Foi possível verificar que o Plano Diretor - instrumento norteador do planejamento anual da escola - expressava um alinhamento às diretrizes postas pela Secretaria de Estado da Educação. Muito provavelmente, pelo fato de o Plano ser objeto de análise da Diretoria de Ensino - que pode aprová-lo ou não - a intenção da equipe responsável por sua elaboração, foi a de buscar adequá-lo às orientações da própria Secretaria para lograr sua aprovação. Contudo, no que tange à sua operacionalização, ou seja, entre a teoria e prática - na proposição de atividades pedagógicas que lhe dão materialização - observou-se que o Plano buscou respeitar as possibilidades e limites de ação da escola, de acordo com seus recursos disponíveis, deixando de lado o discurso oficial.

Outros projetos apontados e realizados, de acordo com o Plano Diretor de 1998 e mantidos no Plano de 1999, foram o *Festival de Música*, envolvendo todos os professores de Português e o *Projeto Ecologia e Meio Ambiente*, especificamente para o ensino médio. Este constituiu a única exceção ao salientar que a escola deveria trabalhar *temas de urgência social* sob a perspectiva da transversalidade, nos moldes indicados pelos Parâmetros Curriculares Nacionais.

Destaquem-se, ainda, os seguintes projetos realizados: *O cinema como meio de expressão e comunicação e fonte de conhecimento*, implementado na disciplina de Português; o projeto *Reciclagem de Papel*, desenvolvido na disciplina de Ciências; *O estudo de Biologia através da arte*; *O estudo de Biologia em laboratório*; *Brasil 500 anos*, este desenvolvido no laboratório de informática; *Biologia e meio ambiente*; *Utilização de Jornal e de Revistas*; *Horta na Escola*; *Construindo um livro - A América Latina*; *Construindo um livro - O Meio Ambiente*. Todos esses projetos - desenvolvidos por

professores de diferentes disciplinas – buscavam oferecer formas alternativas de ensino e de avaliação, na tentativa de superar os problemas ocasionados por aulas convencionais.

É inegável que a escola vem construindo sua autonomia e a exercendo, dentro das possibilidades e limites postas pelo contexto social, histórico e institucional em que está inserida. Pedro elogiou o corpo docente da escola pelas iniciativas que vem apresentando e pelo interesse em dinamizar as atividades pedagógicas. Porém, afirmou estar inconformado com as interferências externas que, na sua opinião, mais dificultam do que ajudam a unidade:

“Não temos sala-ambiente para desenvolver de fato os projetos alternativos, esses especiais, e nem dinheiro. Só em 1999 que a FDE mandou cinco computadores para a sala de informática. O curso que os professores fizeram para trabalhar com informática não foi suficiente. Alguns professores trazem mais alunos na sala de informática, outros não, porque é difícil trazer quarenta alunos para a sala. Pelo menos alguns computadores nós ganhamos (...). Já é um consolo. Agora, o professor sabe que pode apresentar projeto, o único problema é material, é verba, se tiver que tirar aluno da escola, por exemplo, nem pensar”.

A afirmação de Pedro gerou uma discussão bastante acalorada. Nice começou a descrever os recursos didáticos que constituíam o acervo da escola. Foi possível observar que a quantidade de fitas de vídeo, de mapas e de livros existente no acervo da escola, é razoável. No entanto, sua fala evidenciou as dificuldades para desenvolver atividades que exigissem a retirada de alunos de sala de aula para fazer visitas a museus, bibliotecas e espaços públicos, e/ou que requisitassem a utilização de outros materiais tais como pincéis e materiais para confecção de cartazes e murais. Nice salientou, ainda, as demandas de pais de alunos para que estes aprendam informática, por exigências do mercado de trabalho:

“Os pais acham que basta você colocar o aluno na sala de informática que é fácil arrumar um emprego (...). Não é bem assim (...). Agora, a escola trabalha bem com isso, os professores usam demais a sala de informática e os alunos gostam”.

Na realidade, observou-se que os pais de alunos estabeleceram com a equipe de direção uma relação de confiança, na medida em que se sentiram razoavelmente atendidos em suas demandas e viram algumas de suas ansiedades respondidas. Com efeito, uma das reuniões de pais e mestres coordenada pelas duas vice-diretoras e por Leticia, coordenadora pedagógica, transcorreria em clima de perfeita colaboração, pois havia consenso sobre quais problemas deveriam ser enfrentados pela direção.

Adriana assumiu a abertura dos debates, esclarecendo os questionamentos de pais de alunos sobre horários rígidos de entrada, saída e intervalos. As dúvidas e questões, ao que tudo indica, haviam sido provocadas por força da Resolução SE n. 49, de 3 de março de 1998, que regulamentou rigidamente os horários escolares. Iniciou uma longa explanação sobre a cobrança nos horários, justificando que os alunos têm direito a 50 minutos de aula e que a escola, portanto, estaria cumprindo seu papel social e obedecendo, ao mesmo tempo, à regulamentação imposta pela Secretaria:

“Olha pessoal, tem sala ambiente, então para trocar de sala, os alunos levam 5 minutos. Às 7:10, começam as aulas, mas o sinal bate às 7:00 horas e às 7:05 os professores têm que subir para as salas. Os alunos saem 15 minutos mais cedo, às 11:45, por isso, os professores ficam na escola, porque ganham hora-relógio eles têm que ficar até às 12:00 horas. Como a escola está sendo rigidamente cobrada para cumprir horário, o Conselho de Escola decidiu que os alunos só podem ter três atrasos por mês. E tem aluno que vai além. Não pode ser, não vou deixar entrar. Eles aproveitam a movimentação e vira uma bagunça incontrolável na escola e nós não temos inspetores suficientes”.

Interrompeu a fala, ao ser questionada sobre um jornal encaminhado pela Secretaria da Educação, em 1999, à comunidade escolar, contendo orientações sobre frequência, retenção e dependência de alunos. Adriana explicou que, em função das críticas de diretores de escola, de professores, do sindicato e da imprensa que divulgou os riscos eminentes de uma aprovação sem critérios, os jornais haviam sido recolhidos. Porém, em 2000, a normatização sobre recuperação e dependência de alunos se consolidaria e as escolas adotariam definitivamente as orientações. Esclareceu que para cursar as disciplinas nas quais ficou em dependência, o aluno deveria permanecer quase o dia todo na escola, pois se o professor ministrasse a primeira e a última aula, ele seria obrigado a acompanhá-lo, uma vez que não haveria possibilidade de montar horários especiais tendo em vista a extensa jornada de trabalho dos professores.

Ressaltou, em sua fala, que a escola está cumprindo a regulamentação da LDB, proporcionando várias oportunidades para que os alunos sejam avaliados de maneira coerente pelos professores, mas sublinha que esta já constituía uma preocupação e uma prática escolares:

“Hoje o professor valoriza o trabalho individual, em grupo, a prova, o debate. Se ele tira nota baixa é porque deixou de participar de alguma atividade ou de fazer alguma tarefa, porque não tem jeito de tirar nota baixa”.

Verificou-se o esforço encetado pela escola para cumprir as diretrizes oficiais, dando-lhes novo significado, porém. O *jeitinho* encontrado para adaptar horários diferenciados dos professores no que tange à recuperação, se tornaria evidente, também, no Horário de Trabalho de Coordenação Pedagógica. A reunião transcorreu em clima tranqüilo. Foi possível observar que a direção possuía credibilidade junto aos pais e que suas orientações têm sido bem recebidas. No entanto, as questões de ordem administrativa tomaram conta do cenário e responderam à ansiedade coletiva: todos explicitaram preocupações, particularmente, quanto à disciplina, ao uso de drogas e à sexualidade. A vice-diretora deixou claro que a disciplina da escola é rígida e que

“(...) a escola troca suspensão por limpeza... Vocês não acham que ele gosta de ser suspenso e ficar em casa sem fazer nada? Agora, ficar aqui na escola limpando, é mais complicado. Como temos falta de funcionários e vocês sabem disso, eles limpam a escola. Alguns até gostam e muito (...). Na vida existe um preço. Eles querem que o professor respeite, antes deles respeitarem o professor. Sinto muito, mas excesso de liberdade não funciona na empresa, nem em casa e nem na escola (...).”

Os pais apoiaram com unanimidade a idéia e teceram mais sugestões sobre a limpeza da escola e a disciplina dos alunos. Questionaram, ainda, se a escola realmente não permitiria que alunos sem uniforme entrassem para assistir aulas, pois concordavam que o uniforme deveria ser obrigatório por questão de segurança. A discussão resvalou para o número insuficiente de funcionários administrativos. Adriana abordou o tema considerado delicado e polêmico no âmbito escolar, ou seja, a contribuição da APM e sua importância para a manutenção da unidade:

“Olha, pessoal, os R\$ 20,00 de contribuição da APM são fundamentais. Até cândida compramos com esse dinheiro. Todo mundo elogia que a escola é muito limpa, os banheiros são limpos, mas é com dinheiro da APM. Até a segurança da escola é paga com esse dinheiro (...).”

Leticia, coordenadora pedagógica, interrompeu e procurou amenizar o tom excessivamente centrado em questões disciplinares, cuja alternativa de solução, ao que tudo indica, vem sendo baseada na adoção de normas rígidas de conduta. Procurou, em sua fala, esclarecer que vem desenvolvendo outro tipo de trabalho com os professores, para que estes estejam alertas sobre os problemas de disciplina. Explicou as discussões realizadas durante as Horas de Trabalho de Coordenação Pedagógica e a maneira como a avaliação de alunos vem sendo conduzida.

Porém, observou-se, da mesma forma, a necessidade de cumprimento ritual das diretrizes da Secretaria que têm interferido na autonomia da escola, pois a coordenadora solicitou aos pais que entregasse uma fotografia recente do filho para o denominado *carômetro*: a ficha de avaliação dos alunos, objeto da controvérsia entre as entidades do magistério e a Secretaria de Educação, conforme se discutiu no capítulo anterior. Leticia esclareceu:

“Pessoal, o carômetro é importante, pois o Conselho de Classe identifica o aluno por aí. Tem que ser recente para não provocar mais confusões. Na última reunião, uma mãe foi chamada em função da punição do filho dela e não era ele, era outro aluno (...). Foi muito desagradável!”

Instaurou-se um breve silêncio. Na euforia da fala, verificou-se que a coordenadora havia descortinado parte da *agenda oculta*, elemento substancial em relações de equipe (Goffmann, 1991). Apesar da demonstração do esforço para lograrem manter um percurso singular nas atividades pedagógicas, a fala e a instauração de um rápido silêncio, demonstraram parte dos problemas nem sempre perceptíveis para aqueles que não compartilham cotidianamente do mesmo universo.

A decisão sobre a utilização do *carômetro*, segundo a coordenadora, havia sido tomada em Conselho de Escola. Inicialmente, inferiu-se que o fato de a escola obedecer, sem questionar, as orientações acerca dos novos procedimentos de avaliação de alunos, indicaria adesão formal para o sucesso da medida. No entanto, posteriormente, a equipe enfatizaria que os procedimentos usuais para *avaliação real* de alunos eram outros, e que a utilização dos procedimentos exigidos pela Secretaria tornara-se inevitável, tendo em vista o controle exercido pela Diretoria de Ensino sobre os mapas de retenção e evasão.

Desvendar a agenda oculta, permitiu compreender que os procedimentos reais de avaliação conquistavam relativa importância, particularmente nos momentos em que as coordenadoras se reuniam com os professores nas Horas de Trabalho de Coordenação Pedagógica, na tentativa de construir seus próprios caminhos para o exercício da autonomia frente à normatização externa. Nesses momentos, novas idéias surgiam instaurando um caloroso debate acerca das inúmeras possibilidades para que os professores mudassem os procedimentos de avaliação.

Nesse sentido, *o conjunto de medidas visando a correção do fluxo escolar*, acabou por constituir um paradoxo. De um lado, serviu de mote para que as normas (re)

significadas lograssem maior coerência, tendo em vista que parte dos professores se preocupou em elaborar atividades pedagógicas alternativas sistematizadas nos denominados projetos especiais, demonstrando preocupação com a aprendizagem de alunos, e não com o cumprimento ritual de medidas legais. De outro lado, porém, a maioria dos professores vêm se limitando, ao que tudo indica, a cumprir as normas oficiais de aprovação de alunos, sem demonstrar maiores preocupações quanto à sua aprendizagem efetiva e/ou com a adoção de metodologias de ensino mais adequadas ao perfil do alunado.

As críticas formuladas pelo sindicato dos professores e demais entidades do magistério quando solicitaram esclarecimentos ao CEE em relação à resolução 11/96, parecem encontrar ressonância na unidade escolar. Na visão de Mariana, a liberdade e a autonomia da escola no que tange à avaliação de alunos foram cerceadas, pois

“(...) a independência não existe. A escola presta contas. A gente manda mapa bimestral com as notas dos alunos – transferidos, evadidos, excluídos etc. Se não for resolvido o problema, os pais vão à Diretoria de Ensino e eles interferem mesmo. Ninguém quer reprovar aluno sem mais nem menos, mas não é possível que a escola não saiba o que está fazendo (...). Quando um professor errava, sempre foi resolvido em Conselho. Agora essa ficha sobrecarrega todo mundo e acaba sendo mais um instrumento formal de avaliação, porque os professores que têm consciência, sempre tiveram, sempre avaliaram de forma coerente. É o que a Adriana explicou (...). O professor dá todas as chances, mas têm casos graves que estão passando de ano (...) e tem professor que nem está aí. E daí? O que vai ser daqui há pouco?”

Mariana relatou, ainda, as dificuldades para a escola se adaptar às novas orientações:

“Infelizmente a escola quase não usa a avaliação da Secretaria (...). Se a escola aproveitasse os resultados do SARESP, trabalhasse pedagogicamente isso nas reuniões, por exemplo, matemática, como a gente deve atacar, mudar o ensino etc., que nada, o material fica aí arquivado. Ninguém recebeu orientação nenhuma sobre como usar os resultados. A Diretoria de Ensino faz um relatório analítico da região, mas acho que falta uma ligação maior com as escolas – os supervisores deveriam trabalhar com as escolas para dar um salto qualitativo (...). É um trabalho perdido. A Diretoria só pediu um relatório nosso explicando porque os alunos acertaram mais algumas coisas e erraram mais outras, acertaram mais em algumas disciplinas e foram mal em outras. Nem o Conselho de Escola se preocupou com essa avaliação (...). É como se a escola não tivesse nada a ver com aquilo. Eu sei que era para a escola parar e refletir sobre os resultados desses exames, mas aqui nesta região, isso quase não aconteceu. Eu acho que uma política de capacitação

deveria estar ligada a essa avaliação, era uma maneira de reverter os resultados. Não vi nenhum professor ficar abalado, Oh! o que aconteceu com a minha matéria!!! Nada disso!”

A fala de Mariana abordou o cerne da questão relativa à complexidade que reveste o processo de implementação das medidas de correção do fluxo escolar. O debate acabou resvalando, a partir daí, para uma avaliação do processo de avaliação externa instaurado pela Secretaria. Na discussão, Adriana interrompeu para discordar e afirmar que alguns professores se sentiram avaliados pela avaliação:

“(...) mas poucos (...). A gente ficou com cópia para trabalhar com os alunos as deficiências deles. Foi um benefício para os alunos. O que se exigiu no SARESP não era o que estava sendo ensinado em matemática, isso significa que os professores não estavam seguindo a proposta curricular da CENP. Professor de matemática tem dificuldade para assimilar mudanças. Agora, a Secretaria tinha que aproveitar melhor os resultados e chamar na Diretoria de Ensino, talvez para uma oficina, uns cursos, algum programa de capacitação permanente, mas cadê?”

Nice interrompeu para deixar clara sua posição frente à adoção das medidas de correção de fluxo. Afirmou concordar com o princípio da não-reprovação de alunos e defendeu a idéia de recuperação paralela:

“Eu acho que a recuperação paralela ocupou um espaço importante na escola, pois é um evento novo no projeto pedagógico da escola. Eu sugeri aos professores que conversassem com os alunos, para que eles tivessem consciência da necessidade de frequentar as aulas. Que a escola pretendia diminuir as ausências e a evasão deles, que é muito grande no período noturno. Acho que os professores sofrem um desgaste inútil quando o processo ensino-aprendizagem é ineficaz. Aumenta a chance de cobrança (...). Mas cada vez mais tem professor sem experiência na escola. Hoje tem professor muito pouco preparado dar a-u-l-a-s mesmo e avaliar corretamente, que sabe o que está fazendo (...). É um trabalho permanente de capacitação que você tem que fazer, mas não damos conta de tudo. Você já viu quantas vezes fomos interrompidos por alunos e pais e funcionários? Eu saio completamente zonha daqui (...).”

Dentre outras questões apontadas no debate tumultuado, a equipe sublinhou a insegurança e o medo de ousar dos professores como os principais elementos que dificultam mudanças nos procedimentos de ensino e de avaliação. É preciso salientar que trabalhar com conteúdos diferentes, propor atividades menos convencionais, mudar significativamente a maneira de avaliar, exige do educador, invariavelmente, uma profunda transformação na sua conduta profissional, que é construída subjetivamente. Ao representarem seus papéis, particularmente quando são chamados a responder por ações

diante daqueles que consideram *superiores hierárquicos*, esses atores usam as máscaras habituais de um cotidiano difícil de ser perscrutado (Goffmann, 1991).

A dificuldade que os professores vêm encontrando para mudar a prática profissional fundada em valores subjetivos, pode parecer, aos olhares externos, a representação de conformismo, de resistência à mudança, de dissimulação na aceitação de orientações que não serão cumpridas ou que serão cumpridas sem entusiasmo, enfim, de comportamento inconseqüente. Porém, é necessário compreender as representações em tela no contexto que as constituem. Assim, os atores envolvidos no processo de ensino e aprendizagem carregam consigo histórias de vida, suas próprias expectativas profissionais, suas experiências e uma formação inicial nem sempre adequada às demandas do alunado.

Nesse sentido, desejar que simplesmente cumpram orientações oficiais que mudam constantemente, é como desejar que sigam dietas estranhas ou que usem modismos que incomodam. Via de regra, nessas circunstâncias, podem até segui-las como rituais esotéricos que permitem sua aceitação no ambiente escolar, pois diminuem as cobranças e a sensação de serem estigmatizados no local de trabalho (Goffmann, 1991). Ou, ao contrário, é possível que compreendam as orientações emanadas, aceitem e desenvolvam atividades pedagógicas com base nelas. Dessa forma, não há elementos que possam indicar, determinantemente, se os professores irão aderir ou não a certas normas legais; se as cumprirão apenas ritualisticamente; se têm condições de compreendê-las; se irão dissimular seu cumprimento e, ainda, como irão implementá-las.

Adriana retomou a palavra para ratificar que alguns professores mudaram sua postura de ensino e de avaliação, mas, na sua opinião, poucos diante do conjunto da escola:

“O que acontece é que os professores que já avaliavam corretamente, sabiam fazer uma boa prova, um bom trabalho com a classe, consideravam o interesse do aluno, continuam fazendo isso. Os que não sabiam, continuam sem saber e é aí que está o problema. O menino passa e não aprende porque o professor não conseguiu verificar qual é o problema dele. Agora, reproduza isso e você tem idéia dos problemas”.

Nesse debate, verificou-se que a equipe de direção, possivelmente sentia, em determinadas situações, que as representações dos professores expressavam pouco caso, dissimulação ou resistência simplesmente. Porém, havia um consenso sobre a importância da dedicação de boa parte deles, sem a qual, não teriam logrado elaborar o Plano Diretor e tampouco contornar as exigências formais dos novos procedimentos de avaliação.

O monitoramento realizado sobre a escola pública paulista vem utilizando as metodologias em vigor para testes padronizados em larga escala. Esse procedimento tem sido questionado por diferentes autores que apontam seu caráter arbitrário, o que invalidaria o discurso em defesa da autonomia escolar. Como se discutiu no capítulo 3, as características qualitativas da escola, isto é, sua cultura, seus valores, a interação entre os pares e entre estes e a comunidade, não podem ser captadas por meio de procedimentos externos e técnicos de aferição de resultados, pois é possível apreender essa complexidade enquanto duram as observações sobre as interações e as representações dos atores envolvidos (Thurler, 1998).

Com efeito, o Plano Diretor permitiu vislumbrar a relevância que os temas relativos à recuperação paralela, às classes de aceleração e à reclassificação de alunos, conquistou na escola. No entanto, críticas foram formuladas no texto, em função da ausência de condições materiais e financeiras para a efetivação das mudanças que, segundo o documento,

“(...) constituem um novo processo na educação, muito importante, desde que seja bem articulado com a infra-estrutura necessária (atividades, material didático-pedagógico, pessoal suficiente). Porém, esse processo todo só será viável e com possibilidades de sucesso se houver tempo para amadurecê-lo e condições favoráveis para que seja incorporado ao sistema educacional vigente, com resultados que deverão ser aferidos a longo prazo (...)”.

O Plano Diretor, ao elaborar esta observação acerca dos cuidados que deveriam cercar medidas dessa natureza, abordou um dos principais entraves para sua implementação. A necessidade de superação dos alarmantes índices de repetência é fator incontestável para a melhoria da qualidade do ensino e para sua democratização, pois permitiria que amplas parcelas do alunado percorressem o fluxo do sistema, adquirindo escolaridade regular. No entanto, de acordo com o documento, o fator tempo – invariavelmente desconsiderado nas agendas oficiais – constitui um dos principais vetores para o sucesso na implementação de medidas de governo. Antes de mais nada, seria necessário que se instaurasse amplo debate na rede pública de ensino sobre os princípios que norteiam as medidas de correção do fluxo escolar, aliado a um amplo programa de capacitação dos professores e à infra-estrutura necessária para o desenvolvimento de atividades diferenciadas de sala de aula.

Durante uma das reuniões de Hora de Trabalho de Coordenação Pedagógica, Letícia enfatizou a necessidade dos professores se recordarem, permanentemente, dos objetivos do

ensino fundamental, discutidos em Conselho de Escola e expressos no Plano Diretor da escola. Recordou, aos professores presentes que

“(...) é no ensino básico que a gravidade dos problemas exige urgentemente um empenho daqueles que militam na educação, para proporcionar ao aluno as condições de ultrapassar a barreira do fracasso escolar, com sucessivas repetências e conseqüente evasão (...)”.

Observou-se uma coerência entre sua fala na reunião e os objetivos do ensino básico propostos no Plano Diretor, pois este esclarecia que é responsabilidade da escola

“(...) preparar gradativamente o ser humano que nela chega aos 7 anos, para a fase adulta, tanto emocional como intelectualmente, a fim de que seja feliz, participe e se conscientize da sociedade em que vive e do que esta sociedade espera dele em termos de competência profissional, cidadania, respeito aos valores/regras, etc. Ao ensino fundamental é dada, ainda, a responsabilidade de reverter a descrença que se estabeleceu já há alguns anos, por parte da comunidade, da ineficiência da escola-pública em preparar os alunos para a sociedade em que estão inseridos”.

Na reunião, Leticia afirmou esperar que os professores desenvolvessem ações dinâmicas dentro dos projetos, que atendessem à diversidade na aprendizagem e que respeitassem as diferenças de cada aluno. Concluiu, sublinhando que

(...) nem sempre é fácil (...). Os resultados nem sempre são imediatos e satisfatórios, pois para redescobrir e organizar um novo modelo de escola, precisa um grande comprometimento de todos. Precisa também de uma releitura dos procedimentos e do conhecimento de cada um (...).

Durante a reunião, porém, a despeito da fala pausada e dos gestos mansos da coordenadora, tornou-se inevitável um intenso conflito entre alguns professores interessados em disputar espaço interno para desenvolver os denominados *projetos de atividades de sala de aula*. Uma curiosa competição para ver quem realizaria mais atividades pedagógicas se instaurou. Um tom saudável, apesar das divergências e atritos, tomou conta da reunião.

É interessante abrir parênteses e recordar o perfil dos professores realizado pela equipe de direção: de modo geral, os resultados indicam que a maioria deles gosta especialmente de cinema, teatro, viagens e de praticar esportes; assinam jornais e revistas de grande circulação, demonstrando que são profissionais atualizados e bem informados. No item relativo à análise dos cursos de formação continuada por eles freqüentados, verifica-se que dos professores efetivos, dois deles freqüentam cursos de mestrado e que a

maioria freqüenta cursos de extensão cultural. Grosso modo, o perfil realizado pela equipe de direção indica que o corpo docente da escola estabeleceu uma sólida relação com o universo escolar, articulando seus interesses profissionais com os interesses da comunidade, além de apresentar potencial para o desenvolvimento de um trabalho pedagógico consistente e que atenda as demandas de aprendizagem de jovens e adolescentes.

Durante a realização dessa reunião, ficou evidente que boa parte dos professores, efetivamente, se interessava em desenvolver projetos curriculares especiais, demonstrando domínio de conhecimento em suas respectivas áreas de formação. Alguns deles questionaram os motivos pelos quais outros teriam liberdade para percorrer as salas de aula, apresentando seu projeto e convidando alunos interessados em dele participar. Adriana interrompeu a discussão para esclarecer que o espaço para a implementação de projetos pertencia a todos, não havendo distinção de disciplina, horário ou docente, porém, nas entrelinhas, reforçou a idéia de que alguns professores teriam sido mais ousados nas propostas, tomando iniciativas sem esperar autorização da equipe de direção. Afirmou, categórica:

“Isso é muito comum. Há professores que fazem coisas, têm mais disponibilidade e outros, não. Tem gente que tem mais disponibilidade para trabalhar, toma mais iniciativa, tem mais desenvoltura, outros não. Eu não posso, nem o Pedro, nem a Mariana ficar o tempo todo orientando o que fazer”.

Foi interrompida por uma tumultuada discussão, onde acabou prevalecendo a opinião de Ana, professora de Língua Portuguesa, aparentemente a responsável pelo projeto gerador dos conflitos e dos debates:

“Quando propus o projeto, eu falava sério. Qualquer um pode apresentar qualquer projeto que o Pedro apoia se for viável. Nossa intenção é melhorar a relação entre a escola e comunidade. Estou cansada de carteira pichada, de ouvir bobagem (...). Não tem nome de ninguém no projeto. Eu falei com o Pedro em nome do grupo de professores e não em meu próprio nome (...). Não tenho interesses pessoais, tenho interesse no trabalho que faço com os alunos que é o que eu gosto (...). Não estou interessada em fofoca. Acho que trabalhar com esses projetos dá certo, é bom para os alunos e para os professores”.

O tom de desabafo deixou vislumbrar que o problema se desenrolava há algum tempo e aguardava apenas o momento ideal para emergir. As discussões ficaram centradas em torno da ausência de infra-estrutura para desenvolver os projetos e a professora, com voz tranquila, explicou que os próprios alunos haviam providenciado os materiais, o que

demonstrava a participação das famílias no processo de ensino. Verificou-se a preocupação, de parte dos professores presentes, para envolver colegas de trabalho em outros projetos.

No debate instaurado pela disputa de espaço interno na unidade escolar, Luciana, professora de história, iluminou essa complexa questão. Interrompeu para mudar o rumo da discussão, colocando no centro do debate, mais uma vez, as questões disciplinares versus as demandas que os professores vêm sofrendo para serem criativos e desenvolverem atividades pedagógicas que ampliem as possibilidades de trabalhar o currículo. Demonstrando desenvoltura e domínio dos conteúdos de história, descreveu detalhadamente para os demais professores um projeto coordenado por ela, sobre a Memória da Cidade de São Paulo. Durante sua fala deixou transparecer visível orgulho de sua segurança como profissional. No final da descrição, afirmou:

“Levamos os alunos para os museus, praças e monumentos. Foi muito bom para eles aprenderem a fazer o registro das visitas (...). Aprenderam a escrever relatório e tudo. Quando voltaram, quiseram colar cartazes sobre os passeios que fizeram. A classe desceu para olhar os cartazes colados, fizeram bagunça, claro, conversaram muito, e a Adriana reclamou dos alunos conversarem e irem embora antes. Eu não tenho como controlar uma classe que no fim da aula, desce para visitar um mural, é claro que eles iriam embora. Todo o trabalho parece que perde importância, isso é muito ruim (...). Isso desanima a gente. Mais uma vez vem o problema da disciplina nos corredores, acaba cansando (...)”.

Não conseguiu terminar a explicação, pois Adriana interrompeu enfaticamente, permitindo o desvendamento das contradições que permeiam a materialização das medidas oficiais:

“Não proibo ninguém de desenvolver projeto nenhum com aluno. É só comunicar a direção que vocês irão realizar trabalho extra-classe. Agora, o que não pode e eu já cansei de explicar isso, é soltar aluno cinco minutos antes do término da aula, pois isso transtorna a escola, não tem inspetor de aluno suficiente, todo mundo sabe disso (...). Se acontece algum problema, o problema é da escola, os pais não querem saber, eu já expliquei isso. Se a aula acabou e não tem mais o que fazer, trabalha um tema transversal (...), mas não pode soltar antes de jeito nenhum. Vocês lembram o caso da semana passada, da menina ferida no pátio? É muita responsabilidade em cima da gente (...)”.

Airton, professor de matemática interrompeu o que se tornaria uma explanação longa, pois a vice-diretora estava disposta a enumerar os incontáveis casos graves gerados

pela indisciplina de alunos, enfrentados pela equipe de direção no cotidiano. O professor, demonstrando muita timidez, afirmou:

“Só que a mesma coisa aconteceu comigo. Alguns alunos foram embora um pouco antes do final da aula, uns cinco minutos antes, depois que terminaram umas atividades do projeto de matemática, e fui chamado à atenção. Não posso fazer nada se o aluno não quer permanecer na sala após o término da atividade, pois já estava cumprida. Boa parte deles já é adulto, sabe perfeitamente o que está fazendo. Ninguém estava brincando. Agora, se é só para cumprir horário, então não vale a pena desenvolver atividades diferentes”.

A reunião tendia a se tornar conflituosa em função de divergências entre os professores e Adriana, pois não havia consenso sobre os procedimentos normativos disciplinares internos. No entanto, gradativa e surpreendentemente, o debate tomou um rumo diferente e assumiu um tom ponderado. Adriana voltou a explicar, com voz moderada e pausada, porque as questões disciplinares interferiam nas atividades pedagógicas da escola, dificultando o desenvolvimento dos projetos. O silêncio da sala evidenciou que a maioria dos professores compreendia a explicação, embora nem todos concordassem com ela.

No entanto, Letícia encerrou definitivamente a discussão, pois teceu considerações ponderadas sobre a complexidade do trabalho coletivo, enfatizando que a discussão se iniciara por um bom motivo, tendo em vista que todos reivindicavam espaço para criar atividades atrativas aos alunos, a partir da implementação dos projetos alternativos. Apresentou, aos professores, uma parábola indiana sobre erros, acertos e defeitos que ilustrava perfeitamente a situação vivida por todos. O texto apresentado por Letícia enfatizava a necessidade da compreensão e da compaixão humanas para contornar os problemas do cotidiano, e pareceu convencer a todos que o espaço coletivo deveria ser democraticamente compartilhado.

Com efeito, a análise do Plano Diretor da unidade escolar permitiu verificar a preocupação da equipe de direção em implementar um projeto pedagógico coerente com as necessidades dos alunos, atendendo, ao mesmo tempo, a nova regulamentação normativa advinda da LDB e do conjunto legislativo paulista. Dentre outras questões, o referido documento assinalava a importância do planejamento anual de encontros com os professores, ocasião em que a coordenação pedagógica buscava familiarizá-los com os

Parâmetros Curriculares Nacionais. Essas ocasiões serviam, ainda, para a promoção de debates sobre os temas *Regimento Escolar*, *Projeto Pedagógico* e *Autonomia da Escola*.

De acordo com depoimento de Nice, em alguns desses encontros ocorreram dinâmicas de grupo nas quais os professores discutiam textos, como por exemplo sobre a *Autonomia da Escola*, terminando com uma plenária para sintetizar as discussões. A mesma estratégia havia sido utilizada, embora com pouco sucesso, na montagem do Regimento Escolar, instrumento nuclear para o exercício da autonomia da escola, pois os professores se interessaram por algumas questões apenas. Ao ser instada a explicar porque os professores não haviam se interessado em discutir pormenorizadamente o próprio Regimento Interno da Escola, Nice afirma:

“Os resultados das discussões sobre o Regimento Interno, não foram significativos. Não sei se os professores não acreditam na possibilidade de participação, porque sempre as ordens vêm de cima, ou se os problemas do cotidiano afetam tanto a escola que é difícil se concentrar em outra coisa (...). Escrever documento oficial, sabe? Será que vai ser ouvido pela Secretaria? Não sei se é isso (...). Agora, alguns se dedicam à elaboração de outros projetos, porque são idéias deles e dependem só deles e da boa vontade da escola para serem desenvolvidos”.

Sem desanimar com os fracos resultados obtidos quando da discussão do Regimento Interno da Escola, a coordenadora pedagógica, propôs, para 2000, a realização de encontros mais dinâmicos. Possivelmente preocupada em dar mais espaço e voz aos docentes para evitar desinteresse e/ou dissimulação como o demonstrado por eles quando da discussão do importante documento – eixo norteador da organização da escola - sua proposta de trabalho anual sublinhava que

“A HTPC deve ser um espaço reservado para os profissionais colocarem questões do seu dia-a-dia, isto é, encontros mais dinâmicos em que os encaminhamentos partam do próprio grupo, possibilitando um consenso quanto aos critérios e atitudes na prática pedagógica”.

A proposta de trabalho elaborada por Nice destacava, ainda, temas relevantes para reflexão nas Horas de Trabalho de Coordenação Pedagógica, tais como: recuperação paralela; compensação de ausências; atividades que propiciassem mais interesse dos alunos em classe; a questão disciplinar, isto é, a indicação de ações que pudessem coibir a indisciplina, diagnosticando se ela seria produto de uma visão pedagógica equivocada, ou não; relatos de procedimentos didáticos que trouxessem resultados significativos de aprendizagem; professores que quisessem conduzir o HTPC, apresentando temas

pertinentes aos objetivos da escola. Na realidade, observou-se que boa parte dessas proposições acabou centrada em textos jornalísticos que analisavam temas relativos à violência; à ética; à desvalorização do Real; às privatizações; ao desemprego; à falta de perspectiva do jovem em relação ao futuro.

O plano de trabalho anual elaborado por Letícia para o ensino fundamental, destacava o impacto promovido na escola pela *“proposta da Secretaria da Educação do Estado de São Paulo, que consiste na Reorganização Geral das escolas públicas estaduais”*. O documento prosseguia coerentemente, afirmando que o ensino fundamental deveria satisfazer as necessidades básicas da aprendizagem, ler, escrever, somar, interpretar, compreender textos e solucionar problemas, além de trabalhar o raciocínio lógico, as capacidades, as habilidades, os valores e as atitudes.

Mais uma vez, foi possível verificar a preocupação da escola com *“os alunos que apresentam alterações de comportamentos (...), cujas causas prováveis refletem o ambiente familiar, não muito saudável. Observa-se ainda que de uma forma geral não há hábitos de estudo, leitura ou pesquisa. Apresentam ainda dificuldades de aprendizagem agravados pela completa alienação em relação a vida, à escola e a si próprio”*.

Ambas as coordenadoras afirmaram, em seus depoimentos, que havia necessidade de assessorar e esclarecer permanentemente os professores na elaboração dos projetos de reforço e recuperação paralela e contínua. Propuseram, para tanto, analisar e discutir questões pertinentes ao processo ensino-aprendizagem nos aspectos relativos a séries e cursos, discriminando as oportunidades diversificadas que a escola poderia e deveria oferecer à sua clientela. Insistiram, ainda, na necessidade de avaliar, ao longo do ano letivo, o trabalho do professor tanto por meio de discussão coletiva nas HTPCs e Reuniões Pedagógicas, quanto individualmente. Teceram inúmeras considerações acerca da sobrecarga de trabalho. Nice assim se expressou sobre as tarefas que se vêm multiplicando:

“Veja, só coordenar o registro de compensação de ausência, o projeto de recuperação paralela, já é um trabalho imenso. A gente não consegue respirar, mas eu busco inspiração ainda na USP. Estou frequentando um curso lá, tenho vontade de fazer um pós-graduação, mas é duro, é difícil, pela falta de tempo e pelo acúmulo de funções: aqui você é tudo, pai, mãe, psicóloga, dá apoio, recrimina (...)”.

A proposta de trabalho de Letícia corroborava, ainda, a preocupação geral da escola: a avaliação de alunos. O texto afirmava ser necessário estabelecer *“comparações de*

desempenho do aluno antes e após os processos de recuperação contínua e paralelo e verificar se os objetivos propostos estão sendo alcançados". Acrescentava que é preciso, ainda, "interpretar, após diagnóstico, as causas dos problemas de frequência que envolve todos os segmentos da escola, procurando objetivamente soluções para os mesmos".

Em outra reunião de Hora de Trabalho Pedagógico, Nice sublinhou aos professores que a legislação estadual tem estimulado a escola a estabelecer parcerias com empresas, principalmente no ensino médio. Com efeito, o Plano Diretor da escola salientava os objetivos postos para esse nível de ensino, destacando que as parcerias são propostas pelo conjunto normativo e consideradas necessárias pela Secretaria de Estado da Educação, pois as empresas

"apresentam as tendências do mercado, das profissões e suas exigências, oferecendo estágios, empréstimos e/ou doação de equipamentos, etc. Porém, estes contatos só serão frutíferos se estiverem atrelados aos conteúdos que estão sendo ministrados na escola. Entretanto, as parcerias não têm produzido até agora, os resultados esperados pela Secretaria, pois há a necessidade de acordos e/ou permutas com a escola. Para usufruir do "know-how" dessas empresas, ou mesmo dos estágios que elas poderiam oferecer, elas querem em troca um espaço na escola para fazer publicidade, vender alguma tecnologia através de livros, disquetes, etc".

No entanto, durante a dinâmica de grupo, Pedro iluminou a complexa questão das parcerias propostas, tema explorado contraditoriamente pelo Plano Diretor da Escola:

"Eu pergunto a você: você faria parceria com alguém se você não tem retorno financeiro? Você acha que um empresário faz isso? Não pode aparecer a propaganda na escola!! O curso Universitário paga um monte de coisa para a gente aqui, mas não pode deixar transparecer (...). Então, o que eu faço: chega alguém e pede para usar a escola em algum evento no fim de semana. Eu peço doações à escola: lata de tinta; equipamento, se for o caso. Quando veio a verba, eu comprei uma televisão e uma antena parabólica, só que para atender 2.000 alunos eu não posso ter uma televisão e um vídeo. Tenho que conseguir mais três, pelo menos. Tenho que me virar como posso".

Novamente, foi possível verificar a contradição nos atos do executivo que instaura uma esquizofrenia institucional (Guattari, 1992), pois ao mesmo tempo que incentiva o estabelecimento de parcerias da escola com o setor privado, proíbe que possíveis candidatos a mecenas façam propagandas nos muros da escola. Entre o discurso – faça seu projeto e nós o ajudaremos e/ou busque parcerias – e o cumprimento ritualístico das ordens emanadas, instaura-se a realidade configurada pelo cotidiano. Em sua fala, Pedro citou os

nomes de outras empresas sediadas no bairro que poderiam fazer *doações* à escola. Deixou claro, porém, que a ajuda tem sido, sempre, eventual, acrescentando:

“Não posso desenvolver projetos esperando contar com uma ajuda externa desse tipo, pois não sei quando ela ocorre e nem como ela vai ocorrer”.

Ao ser instado a explicar os procedimentos de transferência das verbas para a unidade escolar, Pedro afirmou ocorrer um paradoxo:

“Eu vou te dar um exemplo: quando a gente recebe as verbas que a Secretaria manda, a gente é obrigado a comprar tudo que não precisa, porque a gente não tem liberdade para comprar o que precisa. Eu não posso comprar sulfite, por exemplo. Se preciso fazer um reparo aqui que envolve verba permanente, eu não posso fazer nada. Então o que eu faço? Eu negocio com os comerciantes da região, pego nota fiscal de outra coisa. Se eu tivesse autonomia, com esses dois mil reais eu comprava o que a escola precisa e não um monte de bobagem que não precisa....E isso é definido pela Secretaria: valor expresso, R\$ 900,00 de material para aluno. O que eu faço com isso?”

O diretor se emocionou ao debater as dificuldades para extrair *leite das pedras*, num cotidiano repleto de problemas:

“Nesta escola a gente consegue através da APM ter sempre um fundinho para pagar o que realmente precisa. É proibido pagar APM, mas no início do ano a Secretaria enaltece o papel da APM, dos órgãos colegiados. Só que se não tiver contribuição, não tem dinheiro nem para eleger a própria diretoria da APM, porque não teria papel sulfite!”

Mariana o interrompeu e buscou amenizar o tom de desânimo e desabafo do diretor:

“Tem verbas para a escola, mas a gente não tem autonomia para usar como deve ser usada ou no que precisa ser usada. Antes de vir as verbas, vem um monte de empresas fazendo propaganda, antes da gente saber que as verbas vão chegar. As empresas sabem primeiro que as verbas estão liberadas, eles são mais bem informados que a escola”.

Acrescentou, rindo:

“Quando as empresas começam a mandar propaganda e a procurar as escolas, você pode contar que dez dias depois chegam as verbas. Nós somos os últimos a saber. Ai tem poucos dias para gastar e prestar contas. Atropela todo mundo, a secretaria da escola enlouquece. Atrapalha completamente o cotidiano da escola. O que deveria ser bom e tranquilo, acaba virando um inferno”.

Adriana acrescentou informações sobre o processo de transferência de verbas:

“A gente consegue verba alugando a quadra nos fins de semana. Fita de vídeo, televisão, jogos etc. A gente compra o que precisa de fato, através de aluguel da quadra, de festas (...). As verbas da escola-padrão para projetos pedagógicos eram mais numerosas. Agora, a gente tem

difficuldade de desenvolver projetos pedagógicos por causa da falta de dinheiro. Por exemplo, temos um projeto de teatro que é lindo, mas como fazer para levar os alunos para cima e para baixo para desenvolver o projeto?”

Fez uma pausa, demonstrando certa insegurança no que iria dizer. Foi possível verificar que o assunto estava sendo abordado com muita cautela pela equipe, provavelmente por temer algum tipo de divulgação que pudesse prejudicar a escola. Acrescentou, buscando ponderar sua afirmação:

“Eu não quis dizer que a Secretaria não manda verbas, elas vêm, mas são direcionadas. O que você precisa, o que quer fazer, e o que você pode fazer, esse é o problema. Se a escola tem projetos pedagógicos alternativos, você tem que buscar o dinheiro. Antes vinha um pouco menos de dinheiro. Agora vem um pouquinho mais, mas não podemos gastar com aquilo que precisamos. Ficamos completamente amarrados. Quem pode contar melhor nossas dificuldades nesse campo, é a Sandra”.

Porém, Pedro interrompeu para explicar de maneira mais contundente, demonstrando muita irritação em relação aos procedimentos burocráticos de transferência de verbas:

“Como esta escola era escola-padrão, nós já tínhamos muito material didático. Então nós emprestamos bastante material para as outras escolas da região. Nós temos 6 funcionários mantidos com verba da APM. Até a merendeira, eles querem que você faça merenda mas não contratam merendeira. Querem que você desvie função de quem? Vou desviar função de quem? A APM deveria administrar o dinheiro da escola, contratar serviços temporários quando a escola precisa. Os funcionários da secretaria são funcionários públicos, mas tem um que é contratado pela APM. Fazemos todo ano uma campanha e não é fácil conseguir dinheiro. Temos muitos pais que estão desempregados. Na realidade, temos três inspetores de alunos, uma merendeira, um auxiliar de secretaria e a segurança da escola pagos com dinheiro da APM. Imagine como manter a escola sem isso”.

Sandra é a Assistente de Administração Escolar, cargo criado pelo Programa de Reforma da Escola-Padrão para gerenciar a caixa de custeio da escola. O concurso realizado para preenchimento do cargo no penúltimo ano da vigência do Programa, exigia formação de nível superior, preferencialmente em administração de empresas ou economia. Sandra é administradora de empresas e nunca havia trabalhado no setor público. Ao ficar desempregada, resolveu concorrer ao cargo. Está há apenas um ano nessa escola, transferida de outra escola-padrão, pois após a extinção do Programa de Reforma da Escola-Padrão, os cargos ficaram restritos às escolas de ensino médio.

Em seu depoimento, Sandra explicitou o intrincado jogo de repasse de verbas para a unidade escolar. De acordo com a funcionária,

“A verba QESE é uma verba de adiantamento, não tem um prazo para vir, mas tem prazo para gastar e prestar contas com gastos de consumo miúdo. O que a gente chama de pronto pagamento como encanador, eletricitista, pintor, etc., não dá para pagar com essa verba. Já a verba que vem da Fundação para o Desenvolvimento da Educação pode e deve ser usada para manutenção da escola, principalmente depois que a secretária fez acordos entre as Diretorias de Ensino e as prefeituras, por causa da municipalização do ensino. Isso interferiu na escola, mas ela é liberada de três em três meses. Pelo que eu sei, é mais fácil para as escolas conveniadas com prefeituras conseguirem verbas mais rapidamente, mas não sei se o quanto isso é verdade (...)”.

Sandra pareceu reticente em relação ao depoimento. Apreendeu-se, novamente, preocupação para não deixar transparecer que realizava críticas sem fundamentos. Prosseguiu, esclarecendo que,

“(...) infelizmente, as verbas são completamente direcionadas e é complicado gastar de repente em coisas que você não está precisando. O FNDE, por exemplo, não tinha nenhuma regularidade. Parece que nos últimos três anos, a verba vem mais regularmente, mas mesmo assim, em 1999, vieram R\$ 6.200,00, sendo R\$ 5.000,00 para consumo e R\$1.200,00 para material permanente. Você compra qual material permanente com essa quantia para uma escola deste tamanho?”

Com efeito, a planilha de recebimento das verbas bem como a de prestação de contas constitui uma verdadeira camisa-de-força. Torna-se impossível descumprir qualquer uma das rígidas orientações no que tange aos usos das verbas, pois os campos aparecem absolutamente direcionados para comprar material determinado, que nem sempre a escola necessita naquele momento. Ao ser instada a esclarecer como a caixa de custeio poderia funcionar a favor da escola e não contra ela, Sandra explicou, cautelosamente, que sua proposta de criação, provavelmente,

“(...) respondia à necessidade de dar alguma autonomia financeira à escola-padrão. Mas como tudo é muito complicado no setor público, a burocracia sempre é maior do que o projeto. Tenho a impressão que até existe vontade política de facilitar a transferência de dinheiro para a escola, mas as coisas se complicam no meio do caminho, eu não sei o que acontece. Amarra a escola de qualquer jeito e você busca saídas, como as que o Pedro contou, negocia com comerciantes da região as notas que podem ser aceitas, se vira do jeito que pode, mas isso atrapalha”.

Mariana, que apenas ouvia atenta a conversa, interrompeu para dar uma visão mais contundente sobre a possibilidade de a escola exercer sua autonomia administrativa e financeira:

“Sinto, mas não teve mudança alguma. Acho que só sobrecarga de trabalho administrativo e de prestação de contas. Antes a antiga Delegacia de Ensino chamava o diretor a toda hora para discutir tudo, até era muito cansativo, mas ultimamente nem isso, há menos reuniões. As comunicações administrativas vêm via fax, eles avisam as decisões tomadas e a gente só executa. Parece que aumenta cada vez mais a quantidade de exigências e de papel para preencher”.

Fez uma pausa e prosseguiu na tentativa de explicitar definitivamente os limites postos pelas medidas oficiais:

“Veja que nós tivemos que engolir a Frente de Trabalho, programa do governo para diminuir o desemprego. A gente não sabia onde colocar esse pessoal. Nós ficamos com cinco pessoas da frente de trabalho. Ficou mais um acúmulo de cargo: tem que fazer relatórios quinzenais, preencher as condições de trabalho, luvas, uniformes, a escola tem que comprar esse material, sem dinheiro nenhum. Fora o pagamento desse pessoal que veio atrasado. Eles trabalharam dois meses sem receber, imagine o problema imenso para administrar! Tivemos que pegar dinheiro da APM para comprar o material de trabalho para eles, e depois repor! Fomos na Diretoria de Ensino pegar cestas básicas para eles. É mais uma dor de cabeça para a escola e ninguém perguntou se queríamos o programa implantado aqui. Você tem que ir atrás do cartão funcional que não veio ainda, é uma função administrativa a mais para cuidar de problemas que não foram gerados pela escola. Você acha que sobra tempo para o pedagógico? O que a gente precisa mesmo, funcionários qualificados, verbas suficientes para você gastar com o que precisa, infra-estrutura, suporte técnico para desenvolver projeto, assistência da Diretoria de Ensino, não para cobrar mas como colegas de trabalho, isso você pode esperar (...)”.

Com efeito, tudo indica que a delegada autonomia da escola vem confirmando a tendência de multiplicação das tarefas, ao invés de reduzi-las. A execução de inúmeras competências no âmbito interno das escolas, tem implicado em: multiplicar reuniões; gerenciar financeiramente *algum* dinheiro e dele prestar contas à administração central; contratar, negociar e/ou trocar serviços com novos interlocutores visando alguma melhoria na unidade; e, permanentemente preparar informações para prestar contas das ações implementadas. Nesse sentido, o tempo do *gerenciamento escolar* vem sendo insuficiente diante da multiplicidade de demandas (Casassus, 1999).

É interessante, ainda, observar que o complexo processo de construção da identidade profissional permanece sendo ignorado pelas diretrizes oficiais. As normas legais que definem as funções do diretor – centradas desde meados dos anos 1970 no desempenho burocrático – parecem continuar vigorando e desconsiderando sua história de vida, suas experiências, sua formação inicial e continuada, seus sentimentos, bem como a cultura político-institucional, fatores estes que permeiam a formação dessa identidade. Estas características não mudam automaticamente, apenas por exigência de um novo conjunto normativo.

Cria-se, nesse sentido, uma tensão, pois, ao que tudo indica, o diretor se vê instado a cumprir cada vez mais, as funções prescritas para o exercício do cargo gastando todo seu tempo entre tarefas administrativas, financeiras e sociais. No entanto, como se viu no capítulo 4, a cobrança de um *gerenciamento* eficaz e eficiente, subjacente ao discurso que informa a política educacional, pouco tem a ver com a principal função social que deveria ser prevista para esses cargos: a de liderança pedagógica de professores e alunos.

A própria Secretaria de Estado da Educação de São Paulo vem insistindo – desde fins dos anos 1980 – na necessidade de se considerar o diretor um articulador do projeto pedagógico da escola, ator fundamental para que a equipe escolar realize um trabalho coletivo, coerente e substantivo (Idéias, 1992). Nessa perspectiva, sem o envolvimento de todos na formulação e implementação do projeto pedagógico da escola, torna-se difícil a democratização de sua gestão, pois esta pressupõe a participação de todos os atores escolares. No entanto, ao que tudo indica, o que tem se ampliado substancialmente, são os mecanismos de cobrança centrados nas funções burocráticas e administrativas postas para os cargos de direção desde meados dos anos 1970.

Possíveis conclusões ou entre a instituição imaginada e a instituição vivida

Ítalo Calvino, em sua obra *Se um viajante numa noite de inverno*, incita o leitor a finalizar um romance depois de conduzi-lo pelos estranhos e tortuosos caminhos da leitura. É evidente que este modestíssimo trabalho não teria a pretensão de imitar o brilhante escritor e incitar os corajosos leitores que conseguiram percorrê-lo a imaginarem os possíveis finais para uma obra em aberto. Ademais, a literatura tem todas as vantagens que um texto técnico não tem: enriquece a imaginação, alimenta o espírito, transcende a realidade. Contudo, a necessidade de iluminar essa realidade sustentou este trabalho ao longo de seu percurso. Por ser ela construída de improvisos e imprevistos, procurou-se indicar algumas possíveis conclusões, pois a construção e o exercício da autonomia da escola será sempre uma obra em aberto elaborada no interior de uma sociedade pluralista.

Da perspectiva política, a autonomia constitui o princípio inspirador do pensamento democrático. Nesse sentido, sua grande bandeira - a liberdade - sempre foi compreendida como a autonomia que uma sociedade possui de dar leis a si própria, promovendo a perfeita identificação entre quem dá e quem recebe uma regra de conduta. A concepção individualista que lhe deu origem, porém, confrontou-se com a realidade de uma sociedade de organizações, grupos, associações, sindicatos, interesses partidários, de uma sociedade, enfim, burocratizada.

Nas sociedades burocratizadas, o tema da representação política como elemento fundante de relações democráticas, permeia o debate acadêmico e as lutas de trabalhadores e estudantes. A preocupação central tem sido ou a de aperfeiçoar a democracia, ou a de romper com ela buscando nas idéias socialistas inspiração para movimentos denominados autonomistas e/ou participacionistas. A participação de atores em processos de decisão institucional, seja no ambiente político, seja no ambiente organizacional, é condicionada pelo contexto histórico que molda os mecanismos de funcionamento desses processos. Nesse sentido, as diferentes características adquiridas pela democracia nos seus duzentos anos de consolidação, são determinantes na construção e exercício da autonomia em nível individual e coletivo.

De qualquer forma, é importante recordar que para este estudo, considerou-se a noção que define os processos de participação como sendo aqueles constituídos por uma dinâmica individual e coletiva, que opera concomitantemente. Se a necessidade de

participação é o desejo que move o ator a praticar a ação, o sentido de sua participação num empreendimento coletivo pode ser altamente positivo. Se, ao contrário, a participação é delegada por normas, vigora a ausência do desejo como motor fundante da ação. Neste caso, dificilmente o ator imprimirá o mesmo sentido a ações sociais, a projetos coletivos, a empreendimentos de mudança institucional.

Nessa perspectiva, os movimentos autônomos e/ou participacionistas configuram o cenário político e social que vem alimentando o antagonismo fundante das relações sociais por força do desejo de mudanças imprimidas pelas classes trabalhadoras. Esses movimentos alimentaram, ainda, muitas das mudanças operadas no âmbito da própria gestão das organizações. A participação administrativa baseada na formação de comissões de operários e/ou de administradores e funcionários administrativos, por exemplo, constituiu comissões de representação eleitas por tempo determinado, dando origem, em alguns casos, à co-gestão. A partir de 1968, o termo autogestão conquistou o espaço acadêmico e sindical para designar novas formas de organização política, econômica e social, confundindo-se com a noção de autonomia⁴.

No âmbito da educação, o tema está relacionado ao processo dialógico de ensinar contido na filosofia grega, que preconizava a capacidade do educando de buscar resposta às suas próprias perguntas, exercitando, portanto, sua formação autônoma. Ao longo do século XVIII, a emergência e consolidação do liberalismo e do capitalismo como modelo hegemônico de sociedade, teve como um de seus aliados as correntes de pensamento que ressaltavam o valor das dimensões individuais. Nesse sentido, o individualismo constituiu-se na arma mais poderosa da ideologia que impôs um modo de trabalho e de vida. Os argumentos científicos e políticos que passaram a exaltar as potencialidades do ser humano, as capacidades individuais intelectuais e físicas, a criatividade e a expressão própria, necessitavam de sistemas educacionais que preenchessem esses pressupostos.

⁴ É importante recordar que no âmbito social e político o tema da autonomia/autogestão influenciou os seguintes movimentos: as Comunas de Paris; a Revolução Russa (1917); as experiências de coletivização de empresas agrícolas e industriais durante a Revolução Espanhola (1936/1939); as comunidades de trabalho na França em 1945, cujo principal lema era obter a cultura e a formação no seio da empresa, considerados tão importantes quanto obter a própria remuneração; a experiência implementada pela Iugoslávia desde 1951, por iniciativa do próprio Estado e o movimento autônomo de trabalhadores na Polônia dos anos 1970; as experiências de coletivização da economia na Argélia nos anos 1960; os conselhos de fábrica da Itália nos anos 1920.

Dessa forma, boa parte das tendências pedagógicas mais relevantes constituídas a partir do século XIX – incluindo-se as mais progressistas - fundamentou-se nos ideais individualistas. Nesse contexto, o aluno ou o *ser capaz de aprender a aprender*, transformou-se no centro de todas as preocupações científicas e das reformas dos sistemas de ensino (Torres Santomé, 1998).

Ao longo do século XX, a idéia de uma educação anti-autoritária se consolidou e construiu a noção de autonomia dos alunos e da escola, muitas vezes compreendida como autogoverno, autodeterminação, autoformação, autogestão (Gadotti, 1992). A partir dos anos 1920, as tendências mais progressistas na educação, consagraram a liberdade e a criatividade como eixos dos sistemas de ensino em contraposição às formas tradicionais de ensino e aprendizagem, sublinhando a idiossincrasia do ser humano em sua capacidade de aprender. As teses inatistas passaram a ser refutadas e em seu lugar surgiriam propostas que se afirmariam através de negativas: negava-se a tirania de professores e das instituições de ensino; negavam-se as disciplinas tradicionais; negavam-se valores e normas que não exaltassem a liberdade do ser humano em construir seus próprios caminhos (Torres Santomé, 1998).

Um movimento internacional consolidou a idéia de que a aprendizagem deveria estar centrada no indivíduo e de que as instituições de ensino deveriam ser reestruturadas para atender às peculiaridades de cada ser humano na sua aventura de aprender. As idéias de Rousseau conquistariam definitivamente os discursos pedagógicos que passariam a defender a reorientação do currículo e as maneiras de operacionalizá-lo. O movimento da Escola Nova e a Associação de Educação Progressista no EUA expressariam esta defesa máxima do ensino centrado no aluno.

No âmbito da análise das instituições de ensino, desde fins de 1950 constituiu-se uma tendência no âmbito da psicossociologia ou da análise micro-social, que realizava estudos sobre a experiência imediata da vida social, sublinhando que esta se situa no âmbito dos grupos: a família, a classe e os amigos. As chamadas teorias institucionalistas assinalavam que no mundo do trabalho também predominam as experiências de grupo, sejam as relacionadas às equipes de empresas ou às equipes sindicais. Nesse sentido, a descoberta dos problemas de grupo, das funções dos psicossociólogos e dos conselhos gestores das organizações, bem como a própria descoberta das empresas como

organizações complexas - não mais consideradas apenas como instituições econômicas - configurou um movimento político que refutaria, a partir do século XX, a burocracia e a hierarquia das organizações. Em resumo, no contexto dos movimentos pedagógicos modernos, configurou-se uma tendência internacional que defende formas mais livres e flexíveis de organização dos sistemas educativos, consolidada recentemente por diretrizes emanadas de organismos internacionais e programas de governo.

Os anos 1980 assistiram à reorganização das bases políticas e sociais sobre as quais se assentavam as democracias ocidentais, à reestruturação produtiva e nos mercados financeiros. Aparentemente, uma nova forma liberal de pensar o mundo está consagrada e marca uma etapa histórica repleta de paradoxos: os que defendiam o socialismo (nos moldes soviéticos) se retiraram da cena política e do debate internacionais; a reivindicação pelo alargamento dos valores democráticos e de revisão dos seus elementos fundantes – dentre eles, o tema da participação social e política e, conseqüentemente, o da representação política que a ele se associa – extrapolaram os círculos de esquerda de todos os matizes e apareceram (re) significados em discursos que, recentemente fundamentam agendas de organismos multilaterais e de programas de governos.

Há uma nítida influência das lutas autônomas encetadas por trabalhadores, bem como da literatura sociológica marxista sobre a construção das tendências pedagógicas autogestionárias, sobretudo na França dos anos 1960. Assim, esse contexto histórico promoveu a defesa da autonomia no âmbito da educação utilizando-a como sinônimo de autogestão, de liberdade, de autogoverno, de autoformação. De uma parte, o termo passou a ser compreendido como a possibilidade de garantir uma educação libertária, na visão institucional, e de outra parte, na visão da escola nova, como a possibilidade de ensinar a criança a ser autônoma.

No entanto, a pedagogia autogestionária, quando reivindica a autonomia dos atores educacionais, entra em contradição com os postulados fundamentais da sociedade que é heterônoma e heterodeterminada. Nesse sentido, as intenções expressas na pedagogia autogestionária podem servir como elemento de revelação política de uma sociedade fundada na desigualdade, pois é justamente o teor de suas críticas profundas que constitui a possibilidade de renovação radical das relações sociais e políticas, mas não devem ser vistas como a panacéia dos males que atingem as instituições de ensino, como vêm

preconizando as diretrizes recentes que fundamentam a agenda das políticas educacionais em âmbito internacional. Ao que tudo indica, a (re) significação do termo encetada recentemente guarda pouca identidade com suas origens, pois sua utilização instrumental o aproxima da noção de descentralização. Senão vejamos o caso em pauta.

O espaço destinado à unidade escolar no organograma da Secretaria de Estado da Educação, permite a compreensão do funcionamento e da estrutura da organização, pois a concepção político-administrativa que fundamentou o Decreto 7510/76 permanece orientando seu *modus operandi*, conforme se discutiu no capítulo anterior. Nesse sentido, a escola está localizada na base do sistema, tendo uma significativa estrutura burocrática sobre ela. A concepção tecnocrática prevalecente nos anos 1970, configurou uma estrutura burocrática na instituição que, via de regra, tem priorizado o planejamento centrado na normatização racional-legal (Warde, 1992).

É interessante recordar que a concepção de planejamento tecnocrático, consolidado durante o regime militar, moldou, nas políticas setoriais, a busca de adequação dos serviços públicos às demandas do mundo do trabalho. Em relação às políticas educacionais esse tema foi explorado em inúmeros trabalhos (Cunha 1991; Paiva, 1987, Felix, 1985). Nesse sentido, estudiosos já apontavam, nos anos 1980, a utilização das teorias gerais da administração de empresas e das técnicas administrativas, na estruturação do planejamento do sistema de ensino, visando ampliar sua eficácia e eficiência. Assim, a mera transposição de procedimentos, técnicas e pressupostos teórico-metodológicos das teorias gerais de administração para o âmbito da administração na educação, tem sido apontada como a prevalência de uma visão equivocada centrada em questões técnicas: para se obter a melhoria da qualidade do ensino ministrado em escolas públicas, bastariam uma nova regulação normativa e novos procedimentos burocráticos de funcionamento do sistema (Paro, 1987; Felix, 1985).

Como se discutiu no capítulo 3, é inegável que o momento histórico atual tem insistido na recuperação da relação unívoca entre o mundo do trabalho e a educação, pois, invariavelmente, o discurso que tem fundamentado a necessidade de reformas educacionais contemporâneas faz apelo à excelência, à eficácia e eficiência, à competitividade e a outros aspectos do campo da racionalidade econômica, indicando a existência de uma crise nos sistemas de ensino (Ball, 1999; Afonso, 1998; Ferretti, Júnior, 2000). Para superá-la, as

diretrizes postas por organismos internacionais e pela agenda das políticas educacionais de alguns países (Argentina, 1994; Espanha, 1991, 1992; Brasil, 1999), têm enfatizado a necessidade dos governos implementarem profundas reformas visando *modernizar e/ou racionalizar o sistema*, para reverter seu quadro de ineficácia e ineficiência.

No entanto, é interessante também recordar que a agenda política implementada a partir de meados dos anos 1980 na educação paulista – centrada no discurso da modernização e da autonomia da escola como um dos principais instrumentos para instaurar uma gestão democrática - não logrou romper definitivamente a cultura político-administrativa consagrada por práticas tradicionais, apesar do projeto de modernização administrativa para a área, tema presente no discurso oficial desde a formulação do Decreto 7510/76. A permanência do tema e a centralidade por ele conquistada a partir dos anos 1980 na política educacional paulista, não deixam dúvida quanto à tensão inerente na elaboração da agenda para a área, conforme se discutiu no capítulo 4.

As propostas recentes de modernização do sistema de ensino no âmbito estadual, vêm esbarrando, permanentemente, na cultura político-administrativa sacralizada na área, ou seja, em relações institucionais cristalizadas na máquina pública que impedem até mesmo a perenidade dos programas. Nesse sentido, Pereira (1967) já sublinhava, nos anos 1960, que as graves questões advindas de intervenientes burocráticos, podem estar menos relacionadas à dinâmica estabelecida por possíveis consequências de disfunção burocrática no seu sentido clássico, weberiano, do que à forte permanência de uma tensão constituída pela prevalência de valores tradicionais, patrimonialistas, que configuram uma cultura na área difícil de ser rompida⁵. Assim, o campo de tensão constituído nesse processo apresenta elementos do projeto de modernização encetado desde fins dos anos 1970 e elementos tradicionais que a eles se mesclam, potencializando, nas escolas paulistas, comportamentos de resistências, omissões, dissimulações e/ou simplesmente de adesões às orientações oficiais por meio de cumprimento ritual das ordens emanadas, sem o entusiasmo, portanto, inerente à participação de atores em processos de mudança institucional.⁶

⁵ Pereira (1967), já analisava nos anos 1960, que a legislação do ensino preconizada a partir da Lei de Diretrizes e Bases de 1961, buscava estabelecer um processo de burocratização baseado em normas racionais-legais, para romper com as motivações de ordem paternalista e patrimonialista.

⁶ De acordo com Motta (1986), a partir dos anos 1970, as teorias das organizações passaram a se preocupar também com as disfunções burocráticas ocasionadas pelo excesso de regras formais que, ao excluírem a possibilidade do exercício da autonomia, excluem também os territórios da subjetividade dentro das

O acompanhamento cotidiano das ações que movimentam a unidade escolar, possibilitou o desvendamento dos problemas que atingem a rede de ensino, pois, com efeito, as questões de ordem burocrática - aliadas às graves questões sociais e econômicas que afetam boa parte da clientela que a frequenta - dominaram o cenário e as relações de trabalho, ocupando espaço central em detrimento de questões pedagógicas. Nesse sentido, a observação do cotidiano escolar propiciou o desvendamento do campo de tensão constituído pelo imbricamento entre a norma formal e a norma vivida, ou entre a instituição imaginada e a instituição vivida, pois esta (re) significa aquela (Lobrot, 1966).

Compreender as representações em tela, tecidas por um intrincado e ambíguo jogo de resistências, contradições e conflitos, permitiu vislumbrar parte de um universo turbulento que extrapola, invariavelmente, os limites dos relatórios oficiais. É interessante recordar que a participação de atores em processos institucionais – seja no ambiente político, seja no ambiente organizacional – é condicionada pelo contexto social, político e cultural que molda seus mecanismos de funcionamento. Nesse sentido, atores que convivem em cenários autoritários – e as instituições políticas brasileiras têm sido, historicamente, credenciadas nesse sentido - podem, eventualmente, apresentar maior grau de dificuldade em expressar suas opiniões, em criar e mobilizar sua energia física e emocional para um empreendimento coletivo (Motta, 1984); ou, ao contrário, sendo instados a participarem, podem inventar novas formas de participação que lhes permitam (re) inventar as regras impostas (Lapassade, 1974). De qualquer forma, o empreendimento coletivo dependerá, sempre, da subjetividade dos atores envolvidos na dinâmica das mudanças, sejam elas impostas, estimuladas ou conquistadas.

Considerando-se a autonomia como um processo em constante construção, do ponto de vista individual e coletivo, portanto, duplamente centrado, ao que tudo indica, a unidade escolar vem construindo seu próprio caminho a *duras penas* (como tão bem observou Pedro, o diretor), instaurando um processo permanentemente (re) constituído nesse percurso. Olhar para a escola como uma instituição vivida e não imaginada, possibilitou iluminar as relações de conflito, as pequenas resistências praticadas no cotidiano que vêm fortalecendo subjetivamente a construção e o exercício da autonomia individual e coletiva,

organizações. No entanto, as denominadas *disfunções burocráticas*, provocadas por relações humanas no interior das organizações, imprimem um caráter imprevisível ao seu funcionamento.

as dissimulações e/ou adesões formais às diretrizes oficiais. O conjunto normativo e legal constituiu um paradoxo, pois, de um lado, enquadrava as atividades da equipe de direção e controlou a possibilidade efetiva de ruptura com as convenções sociais e escolares, porém, de outro lado, criou a possibilidade de sua própria (re) invenção.

Assim, as medidas políticas configuraram um elemento novo e estranho, capaz de desacomodar as práticas de profissionais que tendem a sacralizar condutas e valores no âmbito da escola. Contudo, a construção da desejada autonomia da escola, vem passando ao largo dos objetivos manifestos por diretrizes oficiais, pois tem conquistado sua verdadeira significação nas relações tecidas no cotidiano. Foi possível observar, por exemplo, que a equipe de direção da unidade em pauta, diante da amplitude das demandas oficiais para que a escola cumpra um conjunto normativo e legal cada vez maior, buscou soluções singulares para resolver problemas administrativos, financeiros e pedagógicos.

A equipe aceitou e rejeitou ao mesmo tempo, as orientações da Secretaria de Estado da Educação, compreendendo que a sobrevivência da instituição escolar dependerá permanentemente dessa relação ambígua, pois a necessidade cotidiana de (con)viver com os rituais que materializam as medidas políticas não permite ilusões: mergulhados na necessidade de cumprimento das formalidades burocráticas, transitaram pela escola obedecendo a horários rígidos estabelecidos pela Secretaria de Educação, preenchendo quantidades infundáveis de papéis, planilhas, encaminhando processos e fazendo negociações com a comunidade em torno da escola para doações, colaborações e trocas de notas fiscais.

A rígida normatização imposta pela Secretaria de Estado da Educação no que tange às possibilidades de manuseio das verbas é inegável: está excluída da agenda política da instituição a possibilidade de transformar a escola em unidade orçamentária, não permitindo, dessa forma, seu uso para preencher as reais necessidades da escola. Assim, os comerciantes da região – a maioria constituída por pais de alunos – estabeleceram uma relação de cumplicidade com a equipe de direção, trocando notas fiscais e alterando o teor de ordens de serviços na tentativa de auxiliar a manutenção dos níveis de limpeza, segurança e disciplina, buscando soluções para compras de materiais de limpeza e de escritório. No entanto, nas reuniões de pais e mestres, questões relativas a conteúdos, metodologias e avaliação de alunos, não constavam do horizonte de preocupações dos pais.

Observou-se, ainda, que professores e equipe de direção procuravam explicitar, à comunidade, as medidas impostas, de um lado, mas, de outro, demonstravam cumprir de maneira ritual as normas e a regulamentação legal, alegando terem sido demandados apenas para executarem tarefas.

É interessante salientar que a conquista da autonomia escolar tem três dimensões: administrativa, financeira e pedagógica. Sem a conquista de independência efetiva para administrar seus próprios recursos, e atropelados por um arsenal normativo-legal cada vez maior, a equipe de direção inovou nas soluções dadas às questões pedagógicas, permanecendo, no entanto, à mercê de eventuais acordos com os comerciantes da região para manutenção da infra-estrutura da unidade. As reuniões foram permeadas por intenções declaradas de acertar no alvo desejado, ou seja, de conquistar a melhoria da qualidade do ensino, que se mesclavam a declarações contraditórias e críticas, muitas vezes, apenas insinuadas. As críticas feitas às medidas políticas da Secretaria como ordens sobrepostas enviadas por Diário Oficial ou por fax da Diretoria de Ensino, transmitiram a imagem de um universo comandado pela lógica de uma organização burocrática, alheia às demandas de alunos, professores, direção e/ou comunidade.

A equipe de direção demonstrou coerência ao incentivar a elaboração de projetos dos professores, mas salientou a dificuldade para levá-los adiante devido à ausência de material de apoio, de assistência técnica da Diretoria de Ensino, de verbas e de pessoal administrativo em número suficiente para dar o suporte necessário ao desenvolvimento de atividades pedagógicas. De acordo com o diretor e as vice-diretoras, o forte aumento da demanda dos órgãos centrais sobre a escola no que tange às questões pedagógicas, não foi acompanhado do aumento das verbas necessárias para implementar tantos projetos especiais previstos em seu Plano Diretor. Para contornar o problema, a equipe de direção buscou ampliar suas parcerias com a comunidade, otimizando e consolidando o processo de doações, sobretudo de equipamentos. O empréstimo da quadra de esportes nos finais de semana, por exemplo, acabou se transformando numa troca de serviços permanente entre a escola e seus usuários.

Foi possível verificar, nesta unidade escolar, que sua autonomia pedagógica tem se limitado à possibilidade de desenvolver atividades e metodologias de ensino diferenciadas, pois até mesmo os objetivos postos no seu Plano Diretor, seguem obedecendo aos

dispositivos legais preconizados pela legislação. Porém, o desenvolvimento de atividades didáticas diferentes de sala de aula realizadas sob o estímulo oficial da Secretaria de Educação desde os tempos da escola-padrão - assumidas por boa parte dos professores e pela equipe de direção como tarefas prioritárias no processo de ensino e de aprendizagem - atrapalhavam as outras classes que não participavam das mesmas atividades, deflagrando intensos conflitos internos, pois a direção se via, permanentemente, às voltas com problemas disciplinares e poucos recursos físicos e humanos para contorná-los.

É importante recordar que na agenda da Secretaria de Estado da Educação, o conceito de autonomia vem sendo entendido, de uma parte, como sinônimo de descentralização e desconcentração e, de outra parte, como a etapa subsequente de processos descentralizadores, a partir dos quais a unidade escolar estaria finalmente livre para elaborar seu próprio plano de vôo. Porém, a proposição de medidas de democratização da gestão da escola, pressupõe um Estado democrático e relações sociais fundadas também na transparência de mecanismos democráticos. Pressupõe, ainda, que os programas de parcerias ou o chamamento da sociedade civil para assumir responsabilidades públicas, estarão baseados numa política programática, revestida de caráter universal, conforme se discutiu no capítulo anterior (Couto, 1998), e não baseada em discursos circunstanciais.

Ao que tudo indica, no entanto, tem ocorrido uma certa prevalência deste último recurso na agenda política da instituição, o que tornou difícil para a equipe de direção, vista apenas como executora da política educacional e não como co-autora dela, confiar nas boas intenções *racionalizadoras* e *modernizantes* de medidas e diretrizes que se sucedem indefinidamente. Nesse sentido, o diretor, as vice-diretoras e as coordenadoras pedagógicas executaram a regulamentação jurídico-formal, adotando uma série de procedimentos que legitimaram o processo administrativo, conferindo-lhes a autoridade de falar em nome de uma entidade abstrata para o público: o Estado. Via de regra, observou-se a distância formada entre o que preconizava o conjunto racional-legal e sua interpretação, pois a operacionalização das medidas políticas previstas pela agenda governamental, sofreu a leitura possível no contexto da escola.

Algumas das discussões realizadas durante as dinâmicas de grupo, permitiram a revelação de problemas que a escola vem enfrentando no cotidiano, ao mesmo tempo próximos e distantes das preocupações de ordem pedagógica. Muitos dos temas abordados

pela coordenação pedagógica quando da realização de reuniões com os pais e nas HTPCs, encontram ressonância no contexto social, econômico e cultural contemporâneo e surgiram como as principais questões a serem enfrentadas: violência; drogas; sexualidade; disciplina; respeito à autoridade, etc., perfizeram um conjunto de preocupações nos debates. Poderiam, perfeitamente, receber tratamento metodológico adequado como componentes curriculares de diversas disciplinas. No entanto, emergiram como problemas de conduta, a serem tratados por meio de normatização própria da escola, embora a equipe de direção apresentasse divergências internas em relação aos procedimentos a serem adotados.

As concepções diferentes da própria equipe de direção acerca da validade e/ou coerência das medidas políticas de correção do fluxo escolar e da reorganização física da escola, também demonstraram que a divergência, e não o consenso, constituiu o vetor para sua execução. Contudo, apreendeu-se que os atores estavam sintonizados com as diretrizes e tendências pedagógicas consideradas pela literatura da área mais progressistas: defenderam, por princípio político, a progressão continuada, a instauração dos ciclos, as propostas pedagógicas elaboradas pela Coordenadoria de Ensino e Normas Pedagógicas, enfim, as mudanças preconizadas pela Secretaria para correção do fluxo escolar, pois afirmaram que elas são necessárias e saudáveis, mas criticaram a postura da Secretaria de Estado da Educação, explicitando um sentimento de cerceamento na implementação de suas próprias atividades e no estabelecimento de suas prioridades.

A elaboração do Plano Diretor da escola, um dos principais instrumentos para o exercício de sua autonomia pedagógica, constituiu um rico processo de discussão, porém, a equipe assinalou, o tempo todo, os limites postos para a unidade na construção de um projeto pedagógico que atendesse às características do alunado, e, ao mesmo tempo, que atendesse às orientações e normatizações da Secretaria de Educação. A equipe assinalou, também, as dificuldades postas no cotidiano para driblar questões que está acostumada a administrar: a falta de recursos para implementar atividades didáticas diferentes das que os professores adotam convencionalmente em sala de aula, e a necessidade de utilizar argumentos convincentes para persuadi-los a aceitarem as mudanças propostas.

A coordenação pedagógica demonstrou grande esforço para manter um percurso singular nas atividades didático-pedagógicas, porém, oscilou entre obedecer, sem questionar, as orientações acerca dos novos procedimentos de avaliação de alunos, e a

construção de procedimentos reais de avaliação, pois durante as reuniões, novas idéias surgiam instaurando um caloroso debate acerca das inúmeras possibilidades para que os professores mudassem os procedimentos de avaliação. A equipe de direção driblou, ainda, as orientações oficiais sobre a recuperação paralela e as reuniões de trabalho de coordenação pedagógica dando um “*jeitinho*” nos horários dos professores, pois a maioria deles possuía uma grande carga de trabalho que não permitia o “*cumprimento*” formal das diretrizes.

É interessante recordar a discussão realizada no capítulo 3, sobre as reais possibilidade de exercício da autonomia da escola. Ao que tudo indica, esta escola vem utilizando, efetivamente, suas próprias idéias e valores na tentativa de desenvolver os seus “*projetos especiais*”, num contexto configurado cada vez mais pela ausência material do Estado. Nessa perspectiva, a palavra autonomia não pode ser entendida como governar-se a si próprio, pois os limites da escola estão dados por um excessivo conjunto normativo e legal que, ao que tudo indica, não tem sido exatamente flexível na regulamentação da vida escolar. Instaurou-se um paradoxo, pois, de um lado, o exercício da autonomia parece encontrar-se reduzido à ampliação de espaços internos de discussão e limitada à liberdade de a escola implementar projetos especiais, que se resumem a atividades didáticas diferenciadas dentro de disciplinas do currículo. De outro lado, o Estado parece confiar nos resultados das negociações realizadas entre os indivíduos, cada vez mais dependentes de seus próprios recursos, competências e empenho para executar as medidas políticas.

O discurso oficial tem sido convincente de certa forma e até certo ponto, pois a unidade escolar em pauta, apesar de criticar as medidas políticas da Secretaria, vem otimizando, sobremaneira, sua capacidade para desenvolver atividades pedagógicas que dêem suporte ao *currículo engessado*, enriquecendo e dinamizando a prática da sala de aula no afã de cumprir as orientações e normas legais. Parece que a máxima *vire-se, faça um projeto e nós o ajudaremos* (Castel, 1998), vigora com perspectiva de permanência nos tempos atuais.

Reivindicada como projeto pedagógico desde a Grécia Antiga, contemporaneamente a autonomia se consolida como norte da agenda da política educacional. Todos concordam sobre a necessidade de a escola ser autônoma, pois a construção e o exercício da autonomia incentiva o pluralismo de idéias, o respeito às diferenças e a emergência de atores sociais

criativos e responsáveis. No entanto, como se discutiu no capítulo 1, seu significado deve ser entendido a partir da análise do processo constituído por dimensões individuais e coletivas. A compreensão desse processo permite avaliar a distância e a tensão existentes entre lutas autônomas e o conjunto de instituições sociais cuja função é a de garantir a reprodução das relações sociais de produção, pois as possibilidades e limites para seu exercício são dados por um conjunto de fatores subjetivos. Ela só pode ser definida, portanto, como relação e prática social. Nesse sentido, ela só pode ser construída por contradições, conflitos de poder e resistências, e não por meio de consenso, pois as diferenças individuais - construídas subjetivamente - são sua base de sustentação, como preconiza Castoriadis (1991). Sendo assim, a autonomia, permanentemente construída, não pode se transformar em mistificação, em panacéia para todos os males que afetam a escola pública paulista e nem pode continuar a ser utilizado de forma banal pelo conjunto normativo em vigor.

A necessidade de a escola conquistar sua própria autonomia frente aos mecanismos burocráticos e centralizadores que historicamente tem configurado o planejamento da área, esbarra nos mesmos limites postos para os movimentos autônomos de trabalhadores: de um lado, não há a menor possibilidade de se destruir os elementos fundantes da sociedade no espaço intra-escolar nem a cultura subjacente a ela; de outro lado, há uma inegável legitimidade desse espaço para a reflexão e ação necessárias sobre as questões sociais e políticas que tanto afetam a escola, conforme se apreendeu dos depoimentos e das observações realizadas.

O processo de discussão das Normas Regimentais Básicas, iluminou a dimensão do paradoxo constituído pelo exercício da autonomia escolar. Com oito títulos e oitenta e sete artigos, o documento define com precisão todos os procedimentos que normatizam desde a concepção de gestão democrática (que deverá ser adotada pela escola), até o processo de avaliação ensino e aprendizagem; da organização do ensino à organização administrativa. Infelizmente, não sobrou espaço normativo para que a escola pudesse elaborar seu próprio Regimento. É interessante registrar, ainda, que de acordo com as concepções mais democráticas de gestão escolar, esta deve constituir um processo a ser construído coletivamente, e não delegada por normas excessivas a serem permanentemente cumpridas.

Conforme pôde ser observado na unidade escolar em pauta, ao que tudo indica, o sentimento de desconfiança parece ser recíproco, pois ao ser instado a participar ativa e criativamente das discussões sobre as Normas Regimentais, o corpo docente simplesmente ignorou o documento. Na visão da coordenadora pedagógica que havia estimulado o debate acreditando ser possível acrescentar ou mudar algumas das regras, os professores não demonstraram interesse por não acreditarem na efetiva possibilidade de que sua colaboração fosse considerada e/ou incorporada, pois o documento que deveria apenas nortear o processo de discussão, determinava todos os detalhes da organização da vida escolar.

O forte sentimento coletivo de perplexidade pode indicar que o cotidiano miúdo reproduz as grandes representações do universo político brasileiro: de um lado, um Estado excessivamente normatizador, e de outro, atores razoavelmente vulneráveis às trocas político-administrativas e às mudanças permanentes nos planos, programas e projetos que se sucedem ou se sobrepõem. Simplesmente desejar que a escola cumpra as orientações oficiais que mudam constantemente, é como desejar que alguém siga um ritual esotérico, cujos significantes encontram-se em outro nível da realidade. Dessa forma, não há elementos que possam indicar, com segurança, que a unidade escolar irá aderir ou não a certas normas legais. No caso estudado, verificou-se que a equipe de direção, sem a dedicação da maioria dos professores, não teria logrado cumprir as demandas advindas da Secretaria de Educação, pois a elaboração do Plano Diretor, a (re) leitura efetuada sobre as exigências formais dos novos procedimentos de avaliação, bem como a proposição de projetos especiais centrados na preocupação de como ensinar e avaliar melhor, não teriam acontecido sem o esforço coletivo.

De qualquer forma, o conjunto normativo acabou criando um paradoxo. É bom recordar que os indivíduos perseguem e constroem, historicamente, sua autonomia. Dessa forma, a utilização instrumental do conceito pelas políticas educativas, encontra ressonância numa ansiedade coletiva: a defesa da elaboração de projetos próprios é uma realidade inegável e legítima, pois todos querem justificar e explicitar suas próprias demandas. No entanto, a lógica da fidelidade, de certa forma e até certo ponto, vem constituindo um vetor que pode colocar em risco essa lógica social. No caso em pauta, a equipe de direção, ao elaborar o Plano Diretor esclareceu que “*buscou atender às*

expectativas da Diretoria de Ensino”, modificando o texto tantas vezes quantas foram necessárias para “adequar” a linguagem aos jargões usuais encontrados fartamente nos documentos oficiais dos órgãos superiores, na tentativa de aprová-lo. A aprovação de um plano de ação para a escola, neste caso, tinha como principal objetivo apenas sua aceitação legal por parte da Diretoria de Ensino, pois, ao que tudo indica, não houve acréscimo de recursos físicos, financeiros e/ou de material didático-pedagógico para operacionalizá-lo.

O monitoramento realizado pela Secretaria de Estado da Educação sobre a escola pública paulista, parece não captar essa complexidade e tampouco as características qualitativas da escola, isto é, sua cultura, seus valores, a interação e os conflitos entre os pares e entre estes e a comunidade. Como se observou, a avaliação externa - realizada por meio de testes padronizados - e o excessivo conjunto normativo de procedimentos administrativos e financeiros, limitam sobremaneira as possibilidades para a ampliação do exercício da autonomia escolar. O incentivo à auto-avaliação, por exemplo, não consta na agenda de intenções políticas da instituição e, no entanto, poderia ser um dos mecanismos seguros de desenvolvimento da autonomia escolar, pois criaria imensas possibilidades internas de reflexão sobre a prática profissional dos atores educacionais⁷.

Ambas as coordenadoras pedagógicas salientaram a necessidade de assessorar e esclarecer permanentemente os professores na elaboração dos projetos de reforço e recuperação paralela e contínua, analisando e discutindo todas as questões pertinentes ao processo ensino-aprendizagem nos aspectos relativos a séries e cursos, bem como discriminando as oportunidades diversificadas que a escola poderia e deveria oferecer à sua clientela. Assumiram, também, que os resultados obtidos pela escola no Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo/SARESP, não serviram como referência para que a maioria dos professores reorganizassem suas atividades de sala de aula e seus procedimentos de avaliação. De acordo com as coordenadoras, “*essa dinâmica poderia ter sido otimizada, caso a escola pudesse implementar um processo de auto-*

⁷ Acrescente-se que, rigorosamente, o conceito de autonomia está diretamente relacionado, na literatura sociológica e pedagógica, à noção de autogestão dos movimentos sociais de trabalhadores e/ou das organizações. Para que sejam ampliadas as possibilidades de seu exercício e desenvolvimento, os autores institucionalistas, por exemplo, indicam a auto-avaliação como o principal mecanismo de democratização da gestão das instituições de ensino. Indicam, ainda, a necessidade de formação de conselhos gestores com mandato revogável (Lobrot, 1966; Lapassade, 1970).

avaliação contínuo, estabelecendo uma dinâmica de permanente feed-back da Secretaria da Educação e, particularmente da Diretoria de Ensino”.

A agenda política da Secretaria de Estado da Educação vem focando seu discurso desde os anos 1980 na necessidade de instaurar mudanças na gestão da escola pública, mas vem se resguardando, como instituição, de romper a visão de *desconfiança sobre a escola*, pois historicamente tem pesado exclusivamente sobre ela e seus profissionais toda a responsabilidade pela eficácia e eficiência do ensino público ofertado. A concepção que *outorga* autonomia às escolas e às equipes de direção para que elaborem seus próprios projetos pedagógicos, tem sido utilizada apenas prescritivamente, tendo em vista os eixos norteadores de uma política educacional que pauta sua agenda estabelecendo, paradoxalmente, rígidos procedimentos normativos, administrativos e financeiros.

Finalmente, a convivência com o cotidiano da escola analisada permitiu observar que o exercício e desenvolvimento de sua autonomia coletiva se constitui, cresce e se consolida, na proporção em que o exercício e desenvolvimento da autonomia de cada um dos atores envolvidos nas relações cotidianas também se constitui, cresce e se consolida.

Sem dúvida, a participação de muitos dos professores em projetos especiais incentivados pela equipe de direção desde os tempos de escola-padrão, constituiu um processo riquíssimo de conquista de autonomia profissional. Muitos se interessaram em aprofundar seus conhecimentos, participando de cursos de especialização e/ou de extensão. Buscaram, ainda, outras formas de ensinar e de avaliar os alunos. As disputas de espaço em torno dos projetos que seriam desenvolvidos em sala de aula, evidenciaram uma saudável demonstração de segurança sobre as idéias e valores que muitos dos professores consideravam mais coerentes para o projeto pedagógico coletivo da escola. Apesar de nem todos demonstrarem a mesma desenvoltura intelectual e/ou o mesmo interesse em crescer profissionalmente, ocorreu uma contaminação coletiva que provocou um intenso debate em torno dos projetos que seriam mais adequados à unidade.

Saliente-se, ainda, que a própria equipe de direção, composta por atores que pensavam e agiam de forma diferente, demonstrou que as diferenças – muito mais do que as semelhanças – são fundamentais para a construção da autonomia da escola, tendo em vista que as singularidades acabaram por evidenciar o conjunto. Esse processo será tão mais rico quanto mais confiança se deposite nesses atores, pois constitui um caminho a ser

indefinidamente construído na medida em que a autonomia não é um fim, mas um eterno recomeçar. Contudo, mesmo que a Secretaria de Estado da Educação siga olhando para a escola e os educadores como um *objeto infantilizado* (Guattari, 1992), ou seja, como atores sociais que necessitam de tutoria permanente porque não podem caminhar com as próprias pernas, o processo de construção de sua autonomia seguirá sendo construído subjetivamente. O discurso eloqüente que outorga autonomia à rede de escolas não pode captar a complexidade dessa dinâmica, mas prosseguirá acreditando que o faz.

De qualquer forma, não é tarefa fácil compreender os tortuosos caminhos de uma obra aberta, pois ela é feita de vibrações e minudências que fogem ao enquadramento normativo do sistema de ensino, portanto, permitam-me a apropriação de mais uma idéia alheia para iluminar a questão:

“De modo que o livro fica assim com todas as vantagens do método, sem a rigidez do método. Na verdade, era tempo. Que isto de método, sendo, como é, uma coisa indispensável, todavia é melhor tê-lo sem gravata nem suspensórios, mas uma pouco à fresca e à solta, como quem não se lhe dá a vizinha fronteira, nem do inspetor de quartirão. É como a eloqüência, que há uma genuína e vibrante, de uma arte natural e feiticeira, e outra tesa, engomada e chocha (...)” (Memórias Póstumas de Brás Cubas. Machado de Assis).

A realidade é sempre feita de uma eloqüência genuína e vibrante. Já, os discursos oficiais....

Referências Bibliográficas

- ABRUCIO, F. L. O Ultrapresidencialismo estadual. In: ANDRADE, R. de C. (org.). *Processo de Governo no Município e no Estado*. São Paulo: Edusp/Fapesp, 1998. p. 87-117.
- A EMPRESA do novo milênio. *Exame*, n. 22, nov. 1999 (n. esp.).
- AITH, M. Brasil é contra-exemplo para emergente. *Folha de São Paulo*, p. 2, cad. 5, 16.09.1999.
- AFFONSO, R. de B. A, SILVA, P. L. de B. (orgs.). *Descentralização e políticas sociais*. São Paulo: FUNDAP, 1996.
- AFONSO, J. A. *Políticas educativas e avaliação educacional*. Portugal: Universidade do Minho, 1998.
- ALMEIDA, L. F. de. Entre o local e global: poder e política na atual fase de transnacionalização do capitalismo. In: DOWBOR, L., IANNI, O, REZENDE, E. A. (orgs.). *Desafios da globalização*. Petrópolis: Vozes, 1998. p. 175-86.
- ALTHUSSER, L. *Aparelhos Ideológicos do Estado*. Lisboa: Edições Porto, s/d.
- ALVES, M.L., MARTINS, A M., OYAFUSO, A. *Avaliação do Programa de Municipalização do Estado de São Paulo. relatório final*. São Paulo: Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo, 1990. (mimeo.).
- ANDERSON, P. *A Crise da crise do marxismo: introdução a um debate contemporâneo*. São Paulo: Brasiliense, 1984.
- ANDRADE, R. de C. Processos decisórios na Câmara dos Vereadores e na Assembléia Legislativa de São Paulo. In: ANDRADE, R. de C. (org.). *Processo de Governo no Município e no Estado*. São Paulo: Edusp/Fapesp, 1998. p. 15-41.
- APPLE, M. Currículo e poder. *Educação e Realidade*, v.14, n. 2, p.46-57, jul./dez. 1989a.
- _____. *Educação e poder*. Porto Alegre: Artes Médicas, 1989b.
- AQUINO, R. S. de L.; JESUS, N. F. de L.; OSCAR, G. P. C. L.. *História das sociedades americanas*. Rio de Janeiro: Livraria Eu e Você, 1982.
- _____. *História das sociedades: das sociedades modernas às sociedades contemporâneas*. Rio de Janeiro: Ao Livro Técnico, 1984.

- ARGENTINA. Ministerio de Cultura y Educación. *Contenidos básicos comunes para educación general básica*. Argentina, 1994.
- ARRETCHE, M. T. S. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.11, n. 31, p. 44-66, jun. 1996.
- _____. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um estado federativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 14, n. 40, p. 111-41, jun. 1999.
- ASSOCIAÇÃO DOS PROFESSORES DO ENSINO OFICIAL DO ESTADO DE SÃO PAULO-APEOESP. *Quatro Anos de Governo Covas*. São Paulo, 1999.
- _____. II Conferência Estadual de Educação. *Caderno de Subsídios*, 1999.
- AUROI, C. De la faillite des gestions. In: BASSAN, M. et. al. *L'autogestion disait-on!* Cahiers de L'institut universitaire d'études du développement. Paris. Presses Universitaires de France, 1988. p. 75-87.
- AZANHA, J.M.P. Autonomia da escola: um reexame. *Idéias*, n. 16, p. 37-46, 1993.
- _____. *Educação, alguns escritos*. São Paulo, Cia. Editora Nacional, 1987.
- _____. *Parecer sobre os Parâmetros Curriculares Nacionais*. CEE/SP, 1996. (mimeo.).
- BALL, S. J. Cidadania global, consumo e política educacional. *Cadernos de Subsídios*. II Conferência Estadual de Educação. São Paulo: APEOESP, p.3-10, 1999.
- BANCO MUNDIAL. *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial: do plano ao mercado*. Washington, 1996.
- _____. *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial: o Estado no mundo em transformação*. Washington, 1997.
- _____. *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial: o trabalhador e o processo de integração mundial*. Washington, 1995.
- BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 1977.
- BRASIL. Governo. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional n. 5.692/71.
- _____. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional n. 9394/96.
- _____. III Plano Setorial da Educação, Cultura e Desportos (1980-1985). 1980.
- BRASIL. Ministério da Educação. SEMTEC. *Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio*. Brasília, 1999.
- BERNARDO, J. *Economia dos conflitos sociais*. São Paulo: Cortez, 1991.

- BERNARDO, J. *O Inimigo oculto*. Ensaio sobre a luta de classes: manifesto anti-ecológico. Porto: Afrontamento, 1979.
- BIONDI, A. *O Brasil privatizado: um balanço do desmonte do Estado*. São Paulo, Fundação Perseu Abramo, 1999.
- BOBBIO, N. *Liberalismo e democracia*. São Paulo: Brasiliense, 1988.
- _____. *O Futuro da democracia*. São Paulo, 2000.
- BONAMINO, A. C. de, FRANCO JÚNIOR, C. Avaliação e Política educacional: o processo de institucionalização do SAEB. *Cadernos de Pesquisa*, n. 108, p. 101-32, nov. 1999.
- BRASLAVSKY, C. *Autonomia y anomia en la educación pública argentina*. Buenos Aires: FLACSO, 1993.
- BRAY, M. *Decentralization of Education, Community Financing*. Washington, World Bank, 1996.
- BROOKE, N. Os Condicionantes da descentralização da educação: um roteiro de estudo. *Cadernos de Pesquisa*, n. 70, p. 28-37, ago. 1989.
- BRUNO, L. *Autonomia operária*. São Paulo: Brasiliense, 1990.
- BUENO, M. S. S. Orientações Nacionais para a reforma do ensino médio: dogma e liturgia. *Cadernos de Pesquisa*, n.109, p. 7-24, mar. 2000.
- BUXARRAIS, M. R. Procedimientos y métodos de educación moral. *Revista Aula de Innovación Educativa*. Barcelona, n.16-7, p. 35-40, 1993.
- CAGLIARI, L. C. Avaliando a avaliação escolar. *Idéias*, n.19, p.111-23, 1993.
- CALVINO, I. *Se um viajante numa noite de inverno*. São Paulo: Cia. Das Letras, 1999.
- CANDAU, V; OSWALD, M. L. M. B. Avaliação no Brasil: uma revisão bibliográfica. *Cadernos de Pesquisa*, n. 95, p. 25-36, nov. 1995.
- CAPELATTO, M. H. *Tendências historiográficas contemporâneas*. São Paulo: Fundação para o Desenvolvimento da Educação, 1992. (mimeo.).
- CARDOSO, R.C.L. Os Movimentos populares no contexto da consolidação da democracia. In: REIS, F.W., O'DONNELL, G. (org.). *A Democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*. São Paulo: Vértice, 1988. p. 368-82.

- CARNOY, M., CASTRO, C. de M. *Qué rumbo debe tomar el mejoramiento de la educación en América Latina?* Documento de antecedentes para el Banco Interamericano de Desarrollo. Buenos Aires: BID, 1996.
- CARVALHO, J. M., de. *A Construção da ordem*. Rio de Janeiro: Campus, 1980.
- CARVALHO, J. P. de. Avaliação e perspectivas da área de ensino de matemática no Brasil. *Em Aberto*. Brasília : INEP, v.14, n.62, abr./jun. 1994.
- CASASSUS, J. A centralização e a descentralização da educação. *Cadernos de Pesquisa*, n. 95, p. 37-42, nov. 1995.
- _____. Descentralização e desconcentração dos sistemas educacionais na América Latina: fundamentos e crítica. *Cadernos de Pesquisa*, n. 74, p. 11-9, ago. 1990.
- _____. Descentralización de la gestión a las escuelas y calidad de la educación: mitos o realidades? In: COSTA, V. L. C. (org.). *Descentralização da educação: novas formas de coordenação e financiamento*. São Paulo, Fundap/Cortez, 1999, p. 13-31.
- CASTEL, R. *As Metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. Petrópolis: Vozes, 1998.
- CASTORIADIS, C. *A Instituição imaginária da sociedade*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.
- _____. *O Mundo fragmentado: as encruzilhadas do labirinto III*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- CASTRO, M. H. G. de. et al. O Impacto da implementação do Fundef nos Estados e Municípios: primeiras observações. In: COSTA, V. L. C. (org.). *Descentralização da educação: novas formas de coordenação e financiamento*. São Paulo, Fundap/Cortez, 1999, p. 111-21.
- _____. O Laboratório latino-americano de avaliação da qualidade da educação: um mecanismo de integração político-social. *Em Aberto*, v. 15, n. 68, p. 49-57, out./dez. 1995.
- CEPAL. Industrialização na América Latina. In: PEREIRA, L. *Urbanização e subdesenvolvimento*. São Paulo, Zahar, 1979, p. 39-59.
- CEPAL/OREALC/UNESCO. *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile, 1992.
- CERTEAU, M. de. *A Invenção do cotidiano*. Petrópolis: Vozes, 1994.

- CHILE. Ministerio de Educación. *Programa de mejoramiento de la calidad en escuelas básicas de sectores pobres (Programa de 900 escuelas)*. Santiago del Chile, 1991.
- CLAUDIN, F. *La Crisis del movimiento comunista*. Barcelona: Iberica de Ediciones y Publicaciones, 1977.
- CONH, A. O Sistema unificado e descentralizado de saúde: descentralização ou desconcentração? *São Paulo em Perspectiva*, v.1, n.3, p. 55-9, out./dez. 1987.
- CORAGGIO, J. Propostas do Banco Mundial para a educação: sentido oculto ou problemas de concepção? In: TOMMAZI, L. de, WARDE, M.J. *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. São Paulo: Cortez, 1996. p. 75-124.
- CORDÃO, F. A. Avaliação na nova LDB e nos documentos dos Conselhos Nacional e Estadual de Educação. *Estudos em Avaliação Educacional*, n.16, p. 59-177, jul./dez. 1997.
- CORIAT, B. *Pensar pelo avesso: o modelo japonês de trabalho e organização*. Rio de Janeiro: Revan; UFRJ, 1994.
- COSTA, M. C. *Sociologia*. São Paulo: Moderna, 1998.
- COSTA, V. M. F., OLIVEIRA, C. T. C. de. A Fraqueza da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo. In: ANDRADE, R. de C. (org.). *Processo de Governo no Município e no Estado*. São Paulo: Edusp/Fapesp, 1998. p. 117-147.
- COUTO, C. G. Negociação, decisão e governo: padrões interativos na relação executivo-legislativo e o caso paulistano. In: ANDRADE, R. de C. (org.). *Processo de Governo no Município e no Estado*. São Paulo: Edusp/Fapesp, 1998, p. 41-72.
- COVAS, M. *Programa de Governo*. São Paulo, 1994.
- CROSSMAN, R. H. S. *Biografia do Estado moderno*. São Paulo: Livraria Editora Ciências Humanas, 1980.
- CUNHA, L. *A Educação, Estado e democracia no Brasil*. São Paulo, Brasília, Rio de Janeiro: Cortez/FLACSO, EDUFF, 1991.
- _____. Os Parâmetros Curriculares Nacionais para o ensino fundamental: convívio social e ética. *Cadernos de Pesquisa*, n. 99, p. 60-72, nov. 1996.
- CURY, C. R. J. Reforma universitária na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional? *Cadernos de Pesquisa*, n. 101, p. 03-20, jul. 1997.
- DAVIS, C, ESPOSITO, Y. L. A Escola pública: um estudo sobre a aprendizagem nas

- séries iniciais. *Estudos em Avaliação Educacional*, n.5, p.29-50, jan./jun. 1992.
- DEMO, P. Lógica e democracia da avaliação. *Ensaio*, v.3, n.8, p.323-30, jul./set. 1995.
- _____. Promoção automática e capitulação da escola. *Ensaio*, n.19, p.159-90, abr./jun. 1998.
- DRAIBE, S. *Brasil: o sistema de proteção social e suas transformações recentes*. Campinas: Núcleo de Estudos em Políticas Públicas; UNICAMP; CEPAL, 1992. (mimeo.).
- _____. A Experiência brasileira recente de descentralização de programas federais de apoio ao ensino fundamental. In: COSTA, V. L. C. (org.). *Descentralização da educação: novas formas de coordenação e financiamento*. São Paulo, Fundap/Cortez, 1999, p. 68-98.
- _____. Por uma nova política social: questões de prioridades, gestão e administração de programas sociais básicos. *São Paulo em Perspectiva*, v. 3, n. 1/2, p. 7-12, jan./jun. 1989.
- DRAIBE, S., PEREZ, J. R. R. O Programa TV Escola: desafios à introdução de novas tecnologias. *Cadernos de Pesquisa*, n. 106, p. 27-50, mar.1999.
- DURHAM, E. R. Avaliação e relações com o setor produtivo: novas tendências no ensino superior europeu. *Educação Brasileira*, v. 12, n. 24, p. 37-64, jan./jun. 1990.
- ENGUITA, M. F. *La Escuela a examen*. Madrid: Eudema, 1990.
- ESPAÑA. Ministerio de Educación y Ciencia. *Adaptaciones curriculares: primaria*. Madrid, 1992.
- _____. *Área de conocimiento del medio*. Madrid, 1992.
- _____. *Área de educación artística*. Madrid, 1992.
- _____. *Área de lenguas extranjeras*. Madrid, 1992.
- _____. *Lengua castellana y literatura*. Madrid, 1992.
- _____. *Orientación y tutoría*. Madrid, 1992.
- _____. *Transversales: educación para la igualdad de oportunidades de ambos os sexos*. Madrid, 1992.
- _____. *Transversales: educación para la salud - educación sexual*. Madrid, 1992.
- ESPAÑA. Ministerio de Educación y Ciencia; OCDE. *Escuelas y calidad de la enseñanza*. Barcelona: Paidós, 1991.
- ESPINOLA, V. *Descentralización del sistema escolar en Chile*. Santiago, CIDE, 1991.

- FARAH, M. F. S. *Reconstruindo o Estado: gestão de organizações e serviços em processos de mudança*; relatório. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 1995.
- FARIA, J. E. *O Brasil pós-constituente*. Rio de Janeiro: Graal, 1989.
- FELICISSIMO, J. Estado regional no Brasil: dilemas de um drama inconcluso. *São Paulo em Perspectiva*, v. 3, n. 1/2, p. 13-25, jan./jun. 1989.
- FELIX, M. de F. C. Municipalização do ensino de 1º grau: uma proposta de democratização ou de sonegação da educação destinada a classes populares? *Educação e Sociedade*, v. 11, n. 35, p. 114-25, abr. 1990.
- FERRETTI, C., SILVA, JÚNIOR, J. dos R. Educação profissional numa sociedade sem empregos. *Cadernos de Pesquisa* n. 109, p. 47-66, mar. 2000.
- FILP, J. et al. Sistema de medición de la calidad de la educación básica: una propuesta. *Estudos em Avaliação Educacional*, n.2, p.49-90, jul./dez. 1990.
- FIRME, T. P. Avaliação: tendências e tendenciosidades. *Ensaio*, v.1, n.2, p.5-12, jan./mar. 1994.
- FIORI, J. L. 2001: O Brasil no espaço. *Teoria e Debate*, n. 44, p. 19-30, 2000.
- FISKE, E. B. *Decentralization of education: politics and consensus*. Washington, World Bank, 1996.
- FLETCHER, P. Propósitos da avaliação educacional: uma análise das alternativas. *Estudos em Avaliação Educacional*, n.11, p.93-112, jan./jun. 1995.
- FLETCHER, P. R., CASTRO, C. de M. Mitos, estratégias e prioridades para o ensino de 1º grau. *Estudos em Avaliação Educacional*, n.8, p.39-56, jul./dez. 1993.
- FLETCHER, P., RIBEIRO, S. C. O Ensino de 1º grau no Brasil de hoje. *Em Aberto*, v. 6, n. 33, p. 1-10, jan./mar. 1987.
- FLEURY, M. T. L. A Cultura da qualidade ou a qualidade da mudança. In: FERRETTI, C. J. et al. *Tecnologias, trabalho e educação*. Petrópolis: Vozes, 1994, p. 21-36.
- FRANK, A. G. Desenvolvimento do sub-desenvolvimento latino-americano. In: PEREIRA, L. (org.). *Urbanização e subdesenvolvimento*. São Paulo: Zahar, 1979, p. 25-38.
- FREITAG, B. *Escola, Estado e Sociedade*. São Paulo: Moraes, 1970.
- _____. *Política educacional e indústria cultural*. São Paulo: Cortez, 1987.

- FRIGOTTO, G. Educação e formação humana: ajuste neoconservador e alternativa democrática. In: GENTILI, P., SILVA, T. (org.). *Neoliberalismo, qualidade total e educação*. Petrópolis: Vozes, 1994.
- FONSECA, J. P., NASCIMENTO, F. J., SILVA, J. M., Planejamento educacional participativo. *Revista da Faculdade de Educação*, v. 21, n. 1, p. 79-112, jan./jun., 1995.
- FUNDAÇÃO CARLOS CHAGAS. *Estado da Arte: avaliação na educação básica; relatório final*. São Paulo, 1999.
- _____. *Programa de avaliação educacional; SARESP: relatório final*. São Paulo, 1994. 3 v.
- GADOTTI, M. Ação pedagógica e prática social transformadora. *Educação e Sociedade*, v. 1, n. 4, p. 5-14, set. 1979.
- _____. *Escola cidadã: uma aula sobre a autonomia da escola*. São Paulo: Cortez, 1992.
- _____. *Uma só escola para todos: caminhos da autonomia escolar*. Petrópolis: Vozes, 1990.
- GARCIA, W. Notas sobre a redistribuição de competências entre os atores do sistema educativo. *Cadernos de Pesquisa*, n. 90, p. 21-4, ago. 1994.
- GARRETÓN, M. A. A. Pontos fortes e fracos dos novos consensos sobre educação. *Cadernos de Pesquisa*, n. 100, p. 113-28, jul.1997.
- GATTI, B. A. Avaliação da jornada única em São Paulo. *Estudos em Avaliação Educacional*, n. 05, p. 85-91, jan./jun. 1992.
- _____. Desenvolvimento de projetos de avaliação do Sistema Educacional do Estado de São Paulo. *Estudos em Avaliação Educacional*, n. 13, p. 19-26, jan./jun. 1996.
- GENTILI, P. O discurso da “qualidade” como nova retórica conservadora no campo educacional. In: SILVA, T. T. (orgs.). *Neoliberalismo, qualidade total e educação*. Petrópolis: Vozes, 1994.
- _____. O que há de novo nas novas formas de exclusão na educação?: neoliberalismo, trabalho e educação. *Educação e Realidade*, v. 20, n. 1, p. 191-202, jan./jun. 1995.
- GIAMBIAGI apud ABRUCIO, F. L. O Ultrapresidencialismo estadual. In: ANDRADE, R. de C. (org.). *Processo de Governo no Município e no Estado*. São Paulo: Edusp/Fapesp, 1998. p. 87-117.

- GIDDENS, A. *Más allá de la izquierda y la derecha*. Madrid: Cátedra, 1996.
- _____. *Modernity and self-identity*. Cambridge: Polity Press, 1991.
- _____. *O Mundo em desconstrução: o que a globalização está fazendo de nós*. Rio de Janeiro: Record, 2000
- _____. A Terceira via em cinco dimensões. *Folha de São Paulo*, p. 4, cad. 5, 21.02.1999.
- GIMENO, S., J. El Profesorado: mejora de la calidad o incremento del control? *Cuadernos de Pedagogia*, n. 219, p. 22-7. 1993.
- GODECHOT apud AQUINO et al. *História das Sociedades: das sociedades modernas às sociedades contemporâneas*. Rio de Janeiro: Ao Livro Técnico, 1984.
- GOFFMAN, E. *A Representação do eu na vida cotidiana*. Petrópolis: Vozes, 1991.
- _____. *Estigma: notas sobre a manipulação da identidade deteriorada*. Rio de Janeiro: Guanabara, 1988.
- GOMES NETTO, J.F., ROSENBERG, L. Indicadores de qualidade do ensino e seu papel no sistema nacional de avaliação. *Em Aberto*, v.15, n.66, p.13-28, abr./jun. 1995.
- GUATTARI, F., ROLNIK, S. *Cartografias do desejo*. Petrópolis: Vozes, 1993.
- GUILLAUME, M. Autogestion, autonomie, autonomie. In: BASSAN, M. et. al., *L'autogestion disait-on! Cahiers de L'institut universitaire d'études du développement*. Paris. Presses Universitaires de France, 1988. p. 147-155.
- GUSSO, D. Medida e avaliação educacional: problemas e tendências. *Estudos em Avaliação Educacional*, n. 5, p. 65-76, jan./jun. 1992.
- HABERMAS, J. Nos limites do Estado. *Folha de S. Paulo*, p. 4, cad. 4, 30/09/1999.
- HARVEY, D. *Condição pós-moderna*. São Paulo: Loyola, 1996.
- HELOANI, R. *Organização do trabalho e administração*. São Paulo, Cortez, 2000.
- HOBSBAWM, E. *Era dos extremos: o breve século XX (1914-1991)*. São Paulo: Cia. das Letras, 1995.
- HUNTINGTON, S. Civilizações em desacordo. In: GARDELS, N. P. (org.). *No final do século: reflexões dos maiores pensadores do nosso tempo*. Rio de Janeiro: Ediouro, 1998. p. 79-90.
- IANNI, O. *Estado e planejamento econômico no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1986.

- IANNI, O. A Política mudou de lugar. In: DOWBOR, L., IANNI, O, REZENDE, P. E. A. (orgs.). *Desafios da globalização*. Petrópolis: Vozes, 1998. p. 17-27.
- _____. *A Sociedade global*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.
- JORDÃO, F. P. *Crime (quase) perfeito: corrupção e lavagem de dinheiro no Brasil*. São Paulo: Editora Perseu Abramo, 2000.
- JOUVENET, L. P. O horizonte político das pedagogias não diretivas. *Revista da Faculdade de Educação da USP*, v. 11, n. 1/2, p. 277-310, jan./dez. 1985.
- KAUFMANN, F. *Metodologia das ciências sociais*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1977.
- KING, D. O Estado e as estruturas sociais de bem-estar em democracias industriais avançadas. *Novos Estudos CEBRAP*, n. 22, out. 1988.
- KLEIN, R., RIBEIRO, S. C. A Pedagogia da repetência ao longo das décadas. *Ensaio*, v.3, n.6, p.55-62, jan./mar. 1995.
- KON, A. Tecnologia e trabalho no cenário da globalização. In: DOWBOR, L., IANNI, O, REZENDE, E. A. (orgs.). *Desafios da globalização*. Petrópolis: Vozes, 1998. p. 60-70.
- KUENZER, A. Política educacional e planejamento no Brasil: os descaminhos da transição. IN: KUENZER, A., CALAZANS, M. J. C., GARCIA, W. (orgs.). *Planejamento e educação no Brasil*. São Paulo, Cortez, 1990. p. 55-79.
- KUGELMAS, E. et al. Conflito federativo e transição política. *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo: Fundação SEADE, v. 3, n. 1/3, p. 07-14, jul./set. 1989.
- LAPASSADE, G. *Groupes, organisations et institutions*. Paris, Gauthier-Villar, 1970.
- LAUGLO, J. Crítica às prioridades e estratégias do Banco Mundial para a educação. *Cadernos de Pesquisa*, n. 100, p. 11-36, abr./jun. 1997.
- LYNDAKER, C. R. *Burocracia weberiana na estrutura educacional do Estado e São Paulo*. Campinas: Unicamp/Inep, 1974.
- LEITE, M. de P. Modernização tecnológica e relações de trabalho. In: FERRETTI, C. J. et al. *Tecnologias, trabalho e educação*. Petrópolis: Vozes, 1994, p. 36-53.
- LENINE, V. I. *Obras escolhidas*. São Paulo: Alfa-Omega, v. 1/3. 1979.
- LIMA, M. A Reação do eleitor. *Veja* n. 38, p. 42, 23.09.1998.
- LOBO, T. Descentralização: conceitos, princípios, prática governamental. *Cadernos de Pesquisa*, n. 74, p. 05-10, ago. 1990.

- LOBROT, M. *Pedagogia institucional: la escuela hacia la autogestión*. Buenos Aires, Humanitas, 1966.
- LUCESI, C. C. Verificação ou avaliação: o que pratica a escola a escola pública? *Idéias*, n.8, p. 71-80, 1990.
- MAIA, E. M. *A municipalização no Estado de São Paulo: democratização ou descompromisso?* Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 1989. Dissert. (mestr).
- MARTINS, A.M. *Mudança, resistência e educação: práticas profissionais e limites do Estado*. Faculdade de Educação. Universidade de São Paulo. São Paulo, 1996. Dissert. (mestr).
- MARTINS, A.M., ALVES, L. M. A Municipalização do ensino e o Decreto 30.375/89. *Revista ANDE*. São Paulo: Cortez, n. 16, p. 26-9, 1990.
- MARTINS, A. M. (org.). *Revista Idéias*, n. 18, 1993.
- MARTINS, A. M., FRANCO, M.L.B. Do Contexto ao texto: questões para discussão. *Cadernos de Pesquisa*, n. 100, p. 149-67, abr./jun. 1997.
- MARTINS, A.M. Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio: avaliação de documento. *Cadernos de Pesquisa*, n. 109, p. 67-88, mar. 2000.
- MARX, K., ENGELS, F. *Contribuição crítica à economia política*. São Paulo: Martins Fontes, 1977
- _____. *A Ideologia alemã: teses sobre Feurbach*. São Paulo: Moraes, 1984.
- _____. *Manuscritos Econômico-Filosóficos e outros textos escolhidos*. São Paulo: Abril, 1974.
- _____. *Textos: v. 3, cap. 1, p. 13-47: Manifesto do Partido Comunista*. São Paulo: Editora Alfa-Ômega, 1976.
- MEDINA, A V. de A. Tarefas ou poder: o que descentralizar. *Cadernos de Pesquisa*, n. 60, p. 45-48, fev. 1987.
- MELLO, G. N. de. Autonomia da escola: possibilidades, limites e condições. In: *Conferência Brasileira de Educação*. Campinas: Papirus, 1993. Coletânea CBE. p. 185-214.
- MEISTER, A. *L'autogestion en uniforme*. Toulouse: Privat, 1981.
- MENEZES, J. G. C. *Direção de grupos escolares: análise de atividades de diretores*. São Paulo: CRPE/MEC, 1972.

- MIRANDA, M. G. de Novo paradigma de conhecimento e políticas educacionais na América Latina. *Cadernos de Pesquisa*, n. 100, p. 37-48, abr./jun. 1997.
- MOLES, A. As Ciências do impreciso. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1990.
- MONTENEGRO apud AQUINO et al. *História das sociedades: das sociedades modernas às sociedade contemporâneas*. Rio de Janeiro: Ao Livro Técnico, 1984.
- MONTERO, P. Reinventando as diferenças num mundo global. In: DOWBOR, L., IANNI, O, REZENDE, P. E. A. (orgs.). *Desafios da globalização*. Petrópolis: Vozes, 1998. p. 231-6.
- MONTORO, A F. *Programa de Governo*. São Paulo, 1982.
- MOREIRA, A. F. B. A Psicologia...e o resto: o currículo segundo César Coll. *Cadernos de Pesquisa*, n. 100, p. 93-108, abr./jun. 1997.
- MOTTA, Fernando C. P. Administração e participação: reflexões para a educação. *Revista da Faculdade de Educação da USP*, v. 10, n. 2, p. 199-206, jul./dez. 1984.
- _____. As Organizações burocráticas e a sociedade. *Educação e Sociedade*, v. 1, n. 4, p. 63-78, set., 1979.
- MUNIN, H. *La "Autonomia" de la escuela: libertad y equidad? Un recorrido por la discusión alemana de los anos noventa*. Buenos Aires: AIQUE, 1998.
- _____. Más poder para la administración local de la educación? Una perspectiva crítica en torno a la descentralización en la provincia de Buenos Aires, Argentina. *Revista Latino Americana de Estudios Educativos*, v. 24, n. ½, p. 83-106, 1-2 trim. 1994.
- NA PONTA do lápis. *Exame*, n. 15, p. 48, jul. 1996.
- NETZ, C. Investimento sem risco. *Exame*, n. 15, p. 41, jul. 1996.
- NORIEGA, M. La Descentralización educativa: los casos de Francia y México. *Revista Latino Americana de Estudios Educativos*, v. 23, n. 1, p. 43-74, 1993.
- O'DONNELL, G. *Análise do autoritarismo burocrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990.
- _____. *Contrapontos: autoritarismo e democratização*. São Paulo: Vértice, 1986.
- _____. Transições, continuidades e alguns paradoxos. In: REIS, O'DONNELL, G. (orgs.). *A Democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*. São Paulo: Vértice, 1988, p. 41-71.
- OFFE, C. *Problemas estruturais do estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

- OLIVEIRA, Z. de M. R. de. Avaliação da aprendizagem e progressão continuada: bases para construção de uma nova escola. *Estudos em Avaliação Educacional*, n. 18, p.7-11, jul./dez. 1998.
- ORGANIZACIÓN DE ESTADOS IBEROAMERICANOS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA. Governabilidade democrática e dos sistemas educacionais. *Cadernos de Pesquisa*, n. 100, p. 121-49, mar.1997.
- _____. *II Reunion subregional sobre la enseñanza de la filosofía en el nivel medio*. Mar del Plata, 1998. (mimeo.).
- ORTIZ, R. Mundialização, cultura e política. In: DOWBOR, L., IANNI, O, REZENDE, P. E. A. (orgs.). *Desafios da globalização*. Petrópolis: Vozes, 1998. p. 270-5.
- OTTONE, E. *Repensar la educación secundaria*. Santiago del Chile: UNESCO, 1996. (mimeo).
- PAIVA, V., PAIVA, C. A Questão da municipalização do ensino. *Em Aberto*, v. 5, n. 29, p. 15-8, jan./mar. 1986.
- PARO, V. H. Eleição de diretores de escolas públicas: avanços e limites da prática. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, v. 77, n. 186, p. 376-95, maio/ago. 1996.
- _____. *Participação popular na gestão da escola pública*. São Paulo, FCC/DPE, 1991.
- _____. A Utopia da gestão escolar democrática. *Cadernos de Pesquisa*, n. 60, p. 51-3, fev. 1987.
- PEDRÓ, F. Las Políticas educativas europeas sobre evaluación de calidad de la educación. *Revista Pensamiento Educativo*. Chile: Facultad de Educación da Universidad Católica del Chile, v. 17, dic. 1995.
- PEREIRA, L. *A Escola numa área metropolitana: crise e racionalização de um empresa de serviços pública*. São Paulo: Pioneira/Edusp, 1967.
- PEREZ, J. I. La Crisis politica del Estado como quiebra de la legitimidad democratica en America Latina: la descentralización educativa entre la eficacia democratica, la retorica, la imitación y la legitimación. *Revista Iberoamericana de Educación*, n. 4, p. 65-89, ene./abr. 1994.
- PERRENOUD, P. A Avaliação dos estabelecimentos escolares: um novo avatar da ilusão cientificista? *Idéias*, n. 30, p. 194-205, 1998.
- PROUDHON, P. *O Que é a propriedade?* Lisboa: Editorial Estampa, 1975.

- PUELLES, M. de B. Estado y educación en el desarrollo histórico de las sociedades europeas. *Revista Iberoamericana de Educación*. Madrid: OEI, n. 1, ene./abr. 1993.
- REZENDE, P. A República pela via da Federação. *São Paulo em Perspectiva*, v. 4, n.1, p. 28-32, jan./mar. 1990.
- RIBEIRO, S. C. A Pedagogia da repetência. *Estudos em Avaliação Educacional*, n.4, p.73-86, jul./dez. 1991.
- _____. Qualidade da educação debaixo do tapete. *Estudos em Avaliação Educacional*, n.5, p.51-4, jan./jun. 1992.
- RODRIGUES, J. *O Moderno príncipe industrial: o pensamento pedagógico da Confederação Nacional da Indústria*. São Paulo: Autores Associados, 1998.
- ROGERS, C. *Liberdade para aprender*. Belo Horizonte: Interlivros, 1973.
- ROMÃO, J. E. *Poder local e educação*. São Paulo: Cortez, 1992.
- ROMERO, C. Evaluación de sistemas educativos en el MERCOSUR: el caso uruguayo. *Ensaio*, v. 4, n.10, p. 91-102, jan./mar. 1996.
- ROPÉ, F., TANGUY, L. (orgs.). *Saberes e competências*. Campinas: Papirus, 1997.
- ROSANVALLON, P. R. *L'age de l'autogestion*. Paris, Seuil, 1976.
- ROSSI, C. ONU sugere mudança no gasto social. *Folha de São Paulo*, p. 11, cad. 1, 05.04.2000.
- SÃO PAULO EM PERSPECTIVA. São Paulo: Fundação SEADE, v. 1, n. 3, out./dez.1987.
- _____. v. 2, n. 1, jan./mar. 1988.
- _____. v. 3, n. 1, jan./jun.1989.
- SADER, E., GENTILI, P. (orgs.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o estado democrático*. São Paulo: Paz e Terra, 1995.
- SALONIA, A. F. *Descentralización educativa, participación y democracia: escuela autónoma y ciudadanía responsable*. Buenos Aires: Academia Nacional de Educación, 1996.
- SILVA, E. B. da. O Papel da avaliação no enfrentamento da crise educacional: a experiência de alguns países. *Ensaio. Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, v. 1, n. 2, p. 41-50, jan./mar. 1994.
- SILVA, T. T. da Currículo, conhecimento e democracia: as lições e as dúvidas de duas décadas. *Cadernos de Pesquisa*, n.73, p. 59-66, mai. 1990.

- SILVA, T. T. da. As novas tecnologias e as relações estruturais entre educação e produção. *Cadernos de Pesquisa*, n. 87, p. 20-30, nov. 1993.
- SILVA, T. R. N. da. Plano de metas da atual gestão da Secretaria de Estado da Educação de São Paulo e análise do perfil da Secretaria. *Estudos em Avaliação Educacional*, n. 13, p. 7-12, jan./jun. 1996.
- _____. Descentralização da educação no Estado de São Paulo. In: COSTA, V. L. C. (org.). *Descentralização da educação: novas formas de coordenação e financiamento*. São Paulo, Fundap/Cortez, 1999, p. 168-90.
- SOARES, M. C. C. Banco Mundial: políticas e reformas. In: TOMMAZI, L. de, WARDE, M.J. *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. São Paulo: Cortez, 1996. p. 15-40.
- SOSSAI, J. A., SIMÕES, M. da P. C., CARVALHO, D. A. Avaliação de textos utilizados por professores de primeiro grau como apoio para atividades de educação ambiental. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, v.78, n.188/190, p.124-56, jan./dez. 1997.
- STIGLITZ, J. O Pós-consenso de Washington. *Folha de São Paulo*, p. 4, cad. 5, 12.07.1998.
- _____. O Que eu aprendi com a crise mundial. *Folha de São Paulo*, p. 7, cad. 2, 15.04.2000.
- STREET, S. Descentralización educativa en el tercer mundo: una revisión de la literatura. *Revista Latino Americana de Estudios Educativos*, v. 19, n. 4, p. 13-51, 1989.
- SULBRANDT, J. A Avaliação dos programas sociais: uma perspectiva crítica dos modelos usuais. In: KLISBERG, B. (org.). *Pobreza: uma questão inadiável*. Brasília: ENAP, 1994. p. 365-409.
- SUPIOT apud CASTEL, R. *As Metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. Petrópolis: Vozes, 1998.
- TASSARA apud AFONSO, J. A. *Políticas educativas e avaliação educacional*. Portugal: Universidade do Minho, 1998.
- THIOLLENT, M. J. M. *Crítica metodológica, investigação social e enquete operária*. São Paulo: Pólis, 1981.
- THURLER, M. G. Eficácia das escolas não se mede: ela se constrói, negocia-se, pratica-se e se vive. *Idéias*, n. 30, p. 175-93, 1998.

- TORRES SANTOMÉ, J. T. *Globalização e interdisciplinaridade: o currículo integrado*. Porto Alegre: Artes Médicas, 1998.
- TREVISAN, L. Habitat da mão de obra inteligente. *O Estado de São Paulo*, p. A-4, 28.04.1996.
- UNESCO. *La autogestión en los sistemas educativos*. Paris. Unesco, 1981.
- UNESCO/PNUD/UNICEF/BIRD. *Conferência Mundial Sobre Educação para Todos*. Tailândia: Jomtien, mar. 1990.
- UNICAMP, Núcleo de Estudos em Políticas Públicas. *A Política social no Estado de São Paulo: bibliografia comentada; relatório final*. Campinas, 1990.
- UNICEF. *Guia de UNICEF para monitoreo y evaluación: marcando una diferencia*. New York: UNICEF/Oficina de Evaluación, 1991.
- VIANNA, H. M. Avaliação: considerações teóricas e posicionamentos. *Estudos em Avaliação Educacional*, n. 16, p. 05-37, jul./dez.1997.
- _____. Avaliação educacional: uma perspectiva histórica. *Estudos em Avaliação Educacional*, n. 12, p. 07-25, jul./dez.1995.
- _____. Avaliando a avaliação: da prática à pesquisa. *Estudos em Avaliação Educacional*, n. 5, p. 55-64, jan./jun. 1992.
- VIGEVANI, T. Globalização e política: ampliação ou crise da democracia? In: DOWBOR, L., IANNI, O, REZENDE, P. E. A. (org.). *Desafios da globalização*. Petrópolis: Vozes, 1998. p. 285-96.
- VOVELLE, M. (org.). *França revolucionária*. São Paulo: Brasiliense; Secretaria de Estado da Cultura, 1989.
- WASELFISZ, J. Sistemas de avaliação do desempenho escolar e políticas públicas. *Ensaio*, v. 1, n. 1, p. 5-22, out./dez. 1993.
- WARDE, M. J. Considerações sobre a autonomia da escola. *Idéias*, n. 15, p. 83-96, 1992.
- WEBER, M. *Economia y Sociedad: esbozo de sociologia comprensiva*. México: Fondo de Cultura Económica, 1979b
- _____. *Max Weber: sociologia*. São Paulo: Ática, 1979a.
- WINKLER, D. R. Diseño y administración de transferencias intergubernamentales: descentralización Fiscal en América Latina. *Documentos para discusión del Banco Mundial*. Washington, Banco Mundial, 1994.

WOLF, C. OMC Sempre foi alvo de controvérsias. *O Estado de São Paulo*, p. B-21, 12.04.2000.

ANEXO I

RELAÇÃO DE DOCUMENTOS OFICIAIS DA SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO DE SÃO PAULO E LEGISLAÇÃO ESTADUAL

SÃO PAULO (Estado) Leis, decretos etc. Decreto 7510/1976. Reorganiza a Secretaria de Estado da Educação.

_____. Decreto 21.074, de 12.07.83. Institui o Fórum de Educação do Estado de São Paulo. São Paulo: SEE, 1983. v. XVI.

_____. Decreto 21.833, de 28.12.83. Institui o Ciclo Básico no ensino de 1º grau das escolas estaduais paulistas. São Paulo: SEE, 1983. v. III.

_____. Decreto 22.563, de 15.08.84. Altera dispositivos do Decreto 21.074, de 12.07.83. São Paulo: SEE, 1984. v. XVII.

_____. Decreto 22.592, de 22.08.84. Dispõe sobre a descentralização das atividades do Estado, mediante a criação de novas regiões de governo e dá providências correlatas. São Paulo: SEE, 1984. v. XVIII.

_____. Decreto 25.469, de 07.07.86. Institui o Programa de Formação Integral da Criança e dá providências correlatas. São Paulo: SEE, 1986. v. XXII.

_____. Decreto 26.097, de 22.10.86. Institui o concurso permanente sobre desburocratização participativa. São Paulo: SEE, 1986. v. XXII.

_____. Decreto 26.583, de 05.01.87. Compatibiliza a organização da Secretaria de Educação com as regiões de governo. São Paulo: SEE, 1987. v. XXIII.

_____. Decreto 26.978, de 05.05.87. Altera dispositivos do Decreto 7.510/76, que reorganiza a Secretaria de Estado da Educação e dá outras providências correlatas. São Paulo: SEE, 1987. v. XXIII.

_____. Decreto 27.164, de 10.07.87. Dispõe sobre Unidades Orçamentárias e Unidades de Despesa no âmbito da Secretaria da Educação. São Paulo: SEE, 1987. v. XXIV.

_____. Decreto 27.265, de 05.08.87. Institui o Programa de Municipalização e Descentralização do Pessoal de Apoio Administrativo das Escolas da Rede Pública Estadual. São Paulo: SEE, 1987. v. XXIV.

SÃO PAULO (Estado) Leis, decretos etc. Decreto 28.170, de 21.01.88. Estabelece a Jornada Única Discente e Docente no Ciclo Básico das escolas estaduais. *Diário Oficial do Estado*. 1988.

_____. Decreto 29.501, de 05.01.89. Dispõe sobre a estrutura técnico-administrativa dos CEFAM's. São Paulo: SEE, 1989. v. XXVII.

_____. Decreto 30.375/89, de 30.08.89. Institui o Programa de Municipalização do Ensino do Estado de São Paulo. *Diário Oficial do Estado*. 1989

_____. Decreto 39.902, de 01.01.95. Altera os Decretos 7.510/76 e 17.329/81, reorganiza os órgãos regionais e dá providências correlatas. São Paulo: SEE, 1995. v. XXXIX.

_____. Decreto 40.000, de 16.03.95. Institui o Programa Estadual de Participação da Iniciativa Privada na Prestação de Serviços Públicos e na Execução de Obras de infra-estrutura e dá providências correlatas. São Paulo: SEE, 1995. v. XXXIX.

_____. Decreto 40.473, de 21.11.95. Institui o Programa de Reorganização das Escolas da Rede Pública Estadual e dá providências correlatas. São Paulo: SEE, 1995. v. XL.

_____. Decreto 40.536, de 12.12.95. Institui o Programa Permanente da Qualidade e da Produtividade no Serviço Público e dá outras providências correlatas. São Paulo: SEE, 1995. v. XL.

_____. Decreto 40.626, de 08.01.96. Autoriza a Secretaria da Educação a celebrar convênios com Municípios e Associações de Pais e Mestres para reforma, ampliação e/ou construção de prédios escolares. São Paulo: SEE, 1996. v. XLI.

_____. Decreto 40.673, de 16.01.96. Institui o Programa de Ação de Parceria Educacional Estado/Município para atendimento ao ensino fundamental. São Paulo: SEE, 1996. v. XLI.

_____. Decreto 40.904, de 12.06.96. Altera dispositivos do Decreto n. 36.546, de 15 de março de 1993, que institui o Programa de Ação Cooperativa Estado-Município para construções escolares e respectivo termo de convênio. São Paulo: SEE, 1996. v. XLI.

_____. Decreto 40.903, de 12.06.96. Autoriza a Secretaria da Educação a, representando o Estado, celebrar convênios com municípios do Estado de São

Paulo, objetivando a assistência aos alunos do ensino fundamental da rede pública. São Paulo: SEE, v. XLI. 1996.

SÃO PAULO (Estado) Leis, decretos etc. Decreto 42.822, de 20.01.98. Dispõe sobre desativação de unidades administrativas de órgãos da Administração Direta e das Autarquias do Estado e dá providências correlatas. São Paulo: SEE, 1998. v. XLV.

_____. Decreto 42.857, de 11.02.98. Dispõe sobre medidas a serem observadas na reavaliação e renegociação de compras e contratos, visando à contenção e redução das despesas de custeio no exercício de 1998. São Paulo: SEE, 1998. v. XLV.

_____. Decreto 43.409, de 26.08.98. Dispõe sobre os Postos de Trabalho de Vice-Diretor de Escola, nas unidades escolares da Secretaria de Educação e dá providências correlatas. São Paulo: SEE, 1998. v. XLVI.

_____. Decreto 43.948, de 07.04.99. Dispõe sobre a alteração da denominação e reorganização das Delegacias de Ensino, da Secretaria de Educação, e dá providências correlatas. São Paulo: SEE, 1999. v. XLVII.

_____. Lei 4.021, de 22.05.84. Transfere às Prefeituras Municipais a prestação de serviços de fornecimento de merenda escolar, nas condições que especifica. São Paulo: SEE, 1984. v. XVII.

_____. Lei 9.143, de 09.03.95. Estabelece normas para a criação, composição, atribuições e funcionamento de Conselhos Municipais e Regionais de Educação. São Paulo: SEE, v. XXXIX. 1995.

_____. Lei Complementar 792, de 20.03.95. Autoriza o poder executivo a adotar as medidas que especifica, objetivando a redução da quantidade de pessoal dos quadros das Secretarias de Estado e das Autarquias. São Paulo: SEE, 1995. v. XXXIX.

_____. Lei Complementar 836, de 30.12.97. Institui Plano de Carreira, Vencimentos e Salários para os integrantes do Quadro do Magistério da Secretaria da Educação e dá outras providências correlatas. São Paulo: SEE, 1997. v. XLIV.

SÃO PAULO (Estado) Secretaria da Educação. Resolução SE 118, de 06.06.83. Baixa instruções para a ordenação e periodização do exame e discussão do Documento Preliminar para Reorientação das Atividades da Secretaria (Documento n. 01). São Paulo: SEE, 1983. v. III.

- SÃO PAULO (Estado) Secretaria da Educação. Resolução SE 151, de 19.06.84. Baixa normas para cumprimento do Decreto 22.379, de 19.06.84, que dispõe sobre a concessão de subvenção aos municípios para atender despesas com merenda escolar. São Paulo: SEE, 1984. v. XVII.
- _____. Resolução SE 225, de 04.11.85. Dispõe sobre Programa de Antecipação da Escolaridade para Crianças que ingressarão na 1ª série do ensino de 1º grau em 1986. São Paulo: SEE, 1985. v. XX.
- _____. Resolução SE 17, de 28.01.88. Dispõe sobre Jornada Única no Ciclo Básico e dá providências correlatas. São Paulo: SEE, 1988. v. XXIII.
- _____. Resolução SE 268, de 01.12.88. Dispõe sobre a criação da Comissão Especial para Aplicação Direta do Salário Educação. São Paulo: SEE, 1988. v. XXIV.
- _____. Resolução SE 02, de 06.01.95. Dispõe sobre o processo de escolha dos Delegados de Ensino e dá outras providências. São Paulo: SEE, 1995. v. XXXIX.
- _____. Resolução SE 192, de 27.07.95. Dispõe sobre o acompanhamento e avaliação dos resultados do processo de ensino das escolas da rede estadual e dá providências correlatas. São Paulo: SEE, 1995. v. XL.
- _____. Resolução SE 234, de 02.10.95. Dispõe sobre Escola em Parceria. São Paulo: SEE, 1995. v. XL.
- _____. Resolução SE 274, de 15.12.95. Dispõe sobre a organização curricular do ensino Fundamental e médio das unidades escolares da rede estadual de ensino e dá providências correlatas. São Paulo: SEE, 1995. v. XL.
- _____. Resolução SE 10, de 01.02.96. Constitui o Comitê Coordenador da Qualidade e Produtividade na Secretaria de Educação. São Paulo: SEE, 1996. v. XLI.
- _____. Resolução SE 27, de 27.03.96. Dispõe sobre o Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo. São Paulo: SEE, 1996. v. XLI.
- _____. Resolução SE 28 de 04.04.96. Dispõe sobre o processo de escolha para a designação de professor para exercer as funções de coordenação pedagógica nas escolas da rede pública estadual e dá providências correlatas. São Paulo: SEE, 1996. v. XLI.

- SÃO PAULO (Estado) Secretaria da Educação. Resolução SE 49, de 10.05.96. Dispõe sobre projetos de reforço e recuperação de alunos das Unidades Escolares da rede estadual de ensino de 1º e 2º graus. São Paulo: SEE, 1996. v. XLI.
- _____. Resolução SE, de 13.05.96. Homologa Parecer CEE n. 170/1996, que autoriza a Secretaria da Educação a implantar o Projeto de Reorganização Escolar do Ensino Fundamental – Classes de Aceleração. São Paulo: SEE, 1996. v. XLI.
- _____. Resolução SE n. 49, de 10.05.96. Dispõe sobre projetos de reforço e recuperação de alunos das Unidades Escolares da rede estadual de ensino de 1º e 2º graus. São Paulo: SEE, 1996. v. XLI.
- _____. Resolução SE 139, de 19.09.97. Dispõe sobre providências a serem adotadas pelas Delegacias de ensino no Programa de Ação de Parceria Educacional Estado-Município para atendimento ao Ensino Fundamental. São Paulo: SEE, 1997. v. XLIV.
- _____. Resolução SE 165, de 25.11.97. Dispõe sobre estudos de recuperação e avaliação nas férias escolares. São Paulo: SEE, 1997. v. XLIV.
- _____. Resolução SE n. 165, de 25.11.97. Dispõe sobre estudos de recuperação e avaliação nas férias escolares. São Paulo: SEE, 1997. v. XLIV.
- _____. Resolução SE 4, de 15.01.1998. Dispõe sobre normas a serem observadas na composição curricular e na organização escolar. São Paulo: SEE, 1998. v. XLV.
- _____. Resolução SE 21, de 5.02.98. Dispõe sobre a progressão parcial de estudos para alunos do ensino médio das escolas da rede estadual. São Paulo: SEE, 1998. v. XLV.
- _____. Resolução SE 49, de 03.03.98. Dispõe sobre normas complementares referentes à organização escolar e dá providências correlatas. São Paulo: SEE, 1998. v. XLV.
- _____. Resolução SE 67, de 06.05.98. Dispõe sobre estudos de esforço e recuperação paralela para alunos da rede estadual e dá providências correlatas. São Paulo: SEE, 1998. v. XLV.
- _____. Resolução SE 131, de 10.12.98. Dispõe sobre estudos de recuperação intensiva na rede estadual de ensino. São Paulo: SEE, 1998. v. XLVI.

- SÃO PAULO (Estado) Secretaria da Educação. Resolução SE n 21, de 05.02.98. Dispõe sobre a progressão parcial de estudos para alunos do ensino médio das escolas da rede estadual. São Paulo: SEE, 1998. v. XLV.
- _____. Resolução SE n. 67, de 06.05.98. Dispõe sobre estudos de esforço e recuperação paralela para alunos da rede estadual e dá providências correlatas. São Paulo: SEE, 1998. v. XLV.
- _____. Resolução SE n. 131, de 10.09.98. Dispõe sobre estudos de recuperação intensiva na rede estadual de ensino. São Paulo: SEE, 1998. v. XLVI.
- _____. Resolução SE, de 13.05.96. Homologa Parecer CEE n. 170/96, que autoriza a Secretaria da Educação a implantar o Projeto de Reorganização Escolar do Ensino Fundamental – Classes de Aceleração. São Paulo: SEE, 1996. v. XLI.
- _____. Resolução SE 7, de 22.01.99. Dispõe sobre atividades de reforço e recuperação paralela para 1999 e altera dispositivos da Resolução SE 67/98. São Paulo: SEE, 1999. v. XLVII.
- SÃO PAULO (Estado) Secretaria da Educação. Conselho Estadual de Educação. Deliberação CEE n. 11/96. Dispõe sobre pedidos de reconsideração e recursos referentes aos resultados finais de avaliação de alunos do sistema de ensino de 1º e 2º graus do Estado de São Paulo, regular e supletivo, público e particular. São Paulo: SEE, 1996. v. XLI.
- _____. Parecer CEE n. 67/98 Normas Regimentais Básicas para as Escolas Estaduais. São Paulo: SEE, 1998. v. XLV.
- SÃO PAULO. Governo. *Proposta de reforma administrativo-organizacional da Secretaria de Estado da Educação de São Paulo*. São Paulo: FUNDAP, 1984a. v. 1/3.
- _____. *Gestão Participativa: experiências inovadoras na administração estadual com ênfase na participação dos servidores*. São Paulo, 1999.
- SÃO PAULO (Estado) Secretaria da Educação. *A Escola que faz diferença*. São Paulo, 1997b. 1 v.
- SÃO PAULO (Estado) Secretaria da Educação. *Descentralização e reformas no ensino fundamental: unindo forças para construir, com sucesso, uma escola de cara nova para São Paulo*. São Paulo: FUNDAP, 1997a. 1 v.

SÃO PAULO (Estado) Secretaria da Educação. *Diagnóstico da rede pública de ensino no Estado de São Paulo*. São Paulo, 1989a. (mimeo.).

_____. *Diretrizes educacionais para o Estado de São Paulo, de janeiro de 1995 a 31 de dezembro de 1998*. D.O E. São Paulo: M. 56. 23 de mar. 1995a.

_____. *Diretrizes para uma política de educação: um início de conversa*. São Paulo, 1983b.

_____. *Documento de reorientação das atividades da Secretaria de Estado da Educação*. São Paulo: Diário Oficial do Estado, 7/6/83c. (Suplemento especial).

_____. *Jornal Educação Democrática*, n. 0, São Paulo, 1983a.

_____. *Mudar para melhorar: uma escola para a criança, outra para o adolescente: conheça mais*. São Paulo, 1995b.

_____. *O Que já mudou na escola pública paulista? O cidadão pergunta. O governo presta contas*. São Paulo, 1997c.

_____. *Programa de municipalização do ensino*. São Paulo, 1989b. 1 v.

_____. *Relatório da implantação do projeto de reorganização da trajetória escolar: classes de aceleração*, 1997d.

_____. *Sistema de Avaliação do rendimento escolar do Estado de São Paulo: documento de implantação. Estudos em Avaliação Educacional*, n. 13, p. 121-36, jan./jun. 1996a.

_____. *Sistema de Avaliação de rendimento escolar do Estado de São Paulo/SARESP: relatório final dos resultados da 2ª aplicação*. São Paulo, 1996b. 3 v.

SÃO PAULO (Estado) Secretaria da Educação. Assessoria Técnica de Planejamento e Controle. *Aplicação da verba QESE*. São Paulo, 1988c.

_____. *A Questão da municipalização do ensino*. São Paulo, 1988b.

_____. *Educação em São Paulo: diretrizes básicas do programa de governo*, 1987a.

_____. *Educação: nosso desafio*. São Paulo, 1988a.

_____. *Plano Executivo*. São Paulo, 1987b.

SÃO PAULO (Estado) Secretaria da Educação; BANCO MUNDIAL. *Projeto inovações no ensino básico. Ciclo básico. Jornada única*. São Paulo, 1989c. v. 1 e 2.

- SÃO PAULO (Estado) Secretaria da Educação. Coordenadoria de Estudos e Normas Pedagógicas. *A Direção e a questão pedagógica*, 1988d.
- _____. *Avaliação das ações*: programa de educação continuada. São Paulo, 1998a.
- _____. *Avaliação do aluno no ciclo básico*. São Paulo, 1984b.
- _____. *Ciclo básico e a reorganização do ensino de 1º grau*: sistemática de avaliação. São Paulo, 1986b.
- _____. *Educação pré-escolar e antecipação da escolaridade*: legislação básica. São Paulo, 1984c.
- _____. *Implementação do Ciclo Básico nas escolas estaduais de São Paulo*: avaliação do primeiro ano. São Paulo, 1985a.
- _____. *O Projeto CEFAM*: avaliação de percurso. São Paulo, 1992c.
- _____. *PROFIC*: avaliação de um projeto. São Paulo, 1992a.
- _____. *Programa de avaliação educacional das escolas-padrão*. São Paulo, 1992b.
- _____. *Programa de formação integral da criança/PROFIC*: relatório. São Paulo, 1986a.
- _____. *Projeto Ypê*., São Paulo, 1986c.
- _____. *Proposta educacional*: currículo e avaliação. São Paulo, 1992d.
- SÃO PAULO (Estado) Secretaria da Educação. CONSÓRCIO BOUCINHAS E CAMPOS. *Relatório de Recomendações à Secretaria de Estado da Educação*, 1988e.
- SÃO PAULO (Estado) Secretaria da Educação. Divisão Regional de Ensino da Capital/03. Boletim Informativo (1): 03, 1985b.
- SÃO PAULO (Estado) Secretaria da Educação. Fundação para o Desenvolvimento da Educação. *Programa de capacitação de recursos humanos da Secretaria de Educação do Estado de São Paulo*, 1992e.
- _____. *Programa de reforma da escola pública*, 1992g.
- _____. *Projeto de capacitação de assistentes de apoio pedagógico*, 1992f.
- _____. *Relatório final*: acompanhamento e avaliação do projeto de capacitação de assistentes de apoio pedagógico, 1994.
- _____. *Sistema de Avaliação do rendimento escolar do Estado de São Paulo/SARESP*. Relatório de pesquisa, 1998b.

ANEXO II

Roteiro inicial de orientação das discussões em grupo

1. Sobre as medidas de descentralização administrativa:
 - Como a equipe vê as medidas de descentralização administrativa? Facilitaram? Dificultaram? Mudaram (ou não) as relações entre a escola e a Diretoria de Ensino?
 - Mudaram (ou não?) as demandas da Secretaria da Educação e da Diretoria de Ensino sobre a unidade escolar?
 - Como ocorre a dinâmica de organização escolar? (os possíveis impactos decorrentes da reorganização física da rede de ensino realizada a partir de 1996 sobre a unidade escolar; de que maneira a escola administrou sua reorganização administrativa e pedagógica?)
2. Sobre a autonomia pedagógica:
 - Como ocorre a dinâmica de elaboração do Plano Diretor?
 - Como ocorre a dinâmica de elaboração e operacionalização dos projetos especiais desenvolvidos dentro das disciplinas?
 - Como ocorre a dinâmica da avaliação de alunos?
 - Qual é o impacto das mudanças promovidas recentemente pela política educacional (reorganização física da rede de ensino; diminuição da carga horária de determinadas disciplinas da grade curricular; implantação dos ciclos; avaliação externa sobre o rendimento de alunos), na autonomia pedagógica da escola?
3. Sobre a autonomia financeira:
 - Qual é a dinâmica de repasse de recursos para a escola? (esfera federal; estadual; órgãos envolvidos; regularidade; controle)
 - Como se dá a dinâmica de compra de materiais didáticos?
 - Como se dá a dinâmica de compra de recursos físicos?

- Qual é a dinâmica da caixa de custeio?
- Qual é a dinâmica estabelecida pela escola para manutenção dos níveis de segurança, limpeza e disciplina? (envolvimento da direção, pais, professores e demais atores da comunidade escolar).