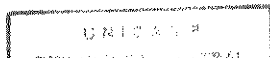


MÔNICA MAIA BONEL

**O CICLO BÁSICO: ESTUDO DE CASO DE UMA
POLÍTICA PÚBLICA NO ESTADO DE SÃO PAULO**

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
1993**

0795076



MÔNICA MAIA BONEL

**O CICLO BÁSICO: ESTUDO DE CASO DE UMA
POLÍTICA PÚBLICA NO ESTADO DE SÃO PAULO**

Este exemplar corresponde à redação
final da Dissertação defendida por
Mônica Maia Bonel e aprovada pela
Comissão Julgadora em _____

Campinas, 10 de novembro de 1993.

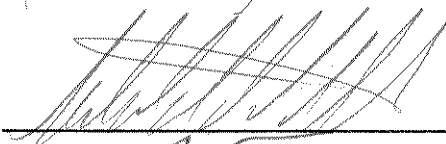
Assinatura: Mônica Maia Bonel

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
1993**

Dissertação apresentada como exigência parcial para obtenção do Título de Mestre em EDUCAÇÃO na área de Concentração Ciências Sociais Aplicadas à Educação à Comissão Julgadora da Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas, sob a orientação da Professora Dra. Lucia Mercês de Avelar.

COMISSÃO JULGADORA

Dinira Reis de Avelar



Vincenty

À Lucia Mercês de Avelar pela orientação segura e amiga estimuladora deste trabalho.

Às professoras Magda S. Lima e Norinês P. Bahia, que participaram com entusiasmo dessa pesquisa, permitindo-me conhecer melhor a dinâmica das escolas.

Às amigas Vera Vedovelo de Britto e Madza J. Nogueira, pela leitura interessada e pelas críticas que contribuíram para o enriquecimento do trabalho.

À Maria Aparecida de Oliveira e Oliveira, Cecília B. M. de Oliveira, Telma Sangiacomo e Sonia Maria F. Liziero, que não mediram esforços para tornar a apresentação deste trabalho a melhor possível.

Meu muito obrigada.

RESUMO:

O objetivo mais geral da pesquisa foi o de obter uma melhor compreensão do papel do Estado e da Administração do Ensino no Estado de São Paulo, no período de transição da Política Brasileira (1982/1990). Procurou-se compreender porque as políticas elaboradas e implementadas na área da educação, traduzidas em projetos e programas, no que se refere à melhoria da qualidade do ensino, não atingiram significativamente os objetivos desejados.

Considerou-se mais os processos de decisão e implementação de determinada política do que os indicadores quantitativos de sucesso ou fracasso.

O foco principal foi a análise dos mecanismos que se estabeleceram entre as propostas de governo, na área educacional, e o modo como a unidade escolar adaptou, incorporou ou resistiu a estas orientações.

Dessa forma, foi analisado o principal programa da Secretaria de Educação do Estado de São Paulo, no período estudado - O Ciclo Básico.

O estudo desenvolveu-se também em escolas selecionadas, uma vez que se pretendia conhecer o processo de reprodução desses mecanismos no interior da própria unidade escolar.

ÍNDICE

1) INTRODUÇÃO	6
2) HIPÓTESES E PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	12
2.1. Hipóteses	12
2.2. Procedimentos Metodológicos	14
2.2.1. Estratégias Adotadas na Pesquisa de Campo	16
2.2.2. Seleção das Escolas	18
2.2.3. Levantamento de Dados	18
3) ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL	20
3.1. O sistema político brasileiro e o perfil das políticas sociais	21
3.2. Transformações políticas na década de 80.	29
3.3. Debate sobre o papel do Estado e suas intervenções no Brasil dos anos 80	36
4) O GOVERNO DE SÃO PAULO, AS PROPOSTAS E PROGRAMAS PARA A ÁREA DA EDUCAÇÃO - 1983 A 1990	42
4.1. O Governo Montoro (1983 a 1986)	42
4.2. A Proposta de Educação do Governo Montoro.	47
4.3. O Governo Montoro e a Secretaria da Educação.	50
4.4. O Ciclo Básico	59
4.5. As medidas na área da educação no Governo Quéricia (1987 a 1990).....	72
5) OS AGENTES ESCOLARES: interação com o projeto Ciclo Básico	79
5.1. Caracterização das escolas	80
5.2. O Ciclo Básico nas escolas investigadas.....	84
5.3. Ações desenvolvidas nas escolas	99
5.3.1. O trabalho com os professores:	101
5.3.2. Acompanhamento dos Conselhos de Ciclo Básico.....	106
5.3.3. Contato com os pais	108
6) CICLO BÁSICO: da intenção à realidade	111
6.1. Orientações para o projeto Ciclo Básico em 1990: fluxo de informações	111
6.2. A dinâmica das escolas	112
7) A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NA EDUCAÇÃO: observações finais	119
RELAÇÃO DE DOCUMENTOS DA SECRETARIA DE EDUCAÇÃO	127
BIBLIOGRAFIA	129

1) INTRODUÇÃO

O trabalho aqui desenvolvido faz parte de um projeto maior de aprofundamento na questão da avaliação de políticas públicas. A trajetória profissional que venho desenvolvendo tem permitido uma participação em diferentes administrações, que propicia acompanhar o desenvolvimento de projetos desde sua elaboração à implementação. Da intenção à realidade há um longo percurso que precisa ser melhor conhecido. Este trabalho é um primeiro passo numa proposta de estudos futuros.

O objetivo mais geral desta pesquisa foi o de obter uma melhor compreensão do papel do Estado e da Administração do ensino no Estado de São Paulo, no período de transição da política brasileira (1982 à 1990), onde são registradas importantes transformações econômicas e sociais.

Visa, principalmente, compreender porque as políticas elaboradas e implementadas na área da educação, traduzidas em projetos e programas, no que se refere à melhoria da qualidade do ensino, não atingem significativamente os objetivos desejados.

Procura-se, assim, considerar mais os processos de decisão e implementação de determinada política: agenda, definição, formulação, estratégias, implementação, obstáculos, etc., do que apresentar indicadores quantitativos de sucesso ou fracasso.

O foco principal deste trabalho é a análise dos mecanismos que se estabelecem entre as propostas de governo, na área educacional, e o modo como a unidade escolar adapta, incorpora ou resiste a estas orientações.

O estudo se desenvolveu também nas escolas selecionadas, com objetivo de compreender o processo de reprodução desses mecanismos no interior da própria unidade escolar.

Dessa forma, estaremos analisando o principal programa da Secretaria de Educação do Estado de São Paulo no período estudado - o Ciclo Básico.

O Ciclo Básico foi implementado em 1984, no início do segundo ano do Governo Montoro (1983/1986) e manteve-se no governo seguinte (1987/1990), revigorado por um projeto complementar: Jornada Única de Trabalho Docente e Discente para o Ciclo Básico.

Mesmo considerando que no período estudado os governos pertenciam a um mesmo partido político - PMDB - é inusitado o fato de que governadores e secretários de estado, pertencentes a grupos distintos, mantivessem um programa por tão longo período.

No entanto, este fato não garantiu o sucesso do programa. Assim como outros, o programa Ciclo Básico, mesmo após 6 anos de sua implementação, não contribuiu para reveter definitivamente o problema que lhe deu origem: a repetência nas primeiras séries.

Para analisar o processo de implementação de um projeto é necessário conhecer a estrutura e o funcionamento da Secretaria, uma vez que tal estrutura determina em parte os limites e os espaços possíveis para seu desenvolvimento.

A estrutura administrativa da Secretaria, no período 1983-1990, corresponde ao Decreto 7.510 de 29/01/76. Esta organização buscava uma estrutura mais racional, visando descentralizar as atividades da Secretaria. Algumas alterações foram realizadas ao longo desses anos, porém sem mudanças significativas na estrutura, mantendo-se a divisão entre Administração Centralizada, Administração Descentralizada e Entidades Vinculadas.

A estrutura da Secretaria, em 1983, contava com três Coordenadorias (Coordenadoria de Ensino da Grande São Paulo - COGSP, Coordenadoria de Ensino do Interior - CEI e Coordenadoria de Estudos e Normas Pedagógicas - CENP) e três Departamentos (Departamentos de Recursos Humanos - DRHU, Departamento de Assistência ao Escolar - DAE e Departamento de Administração da Sede - DAS). Estavam subordinadas às Coordenadorias de Ensino, as Divisões Regionais de Ensino - DRE's (18) e respectivas Delegacias de Ensino - DE's (115), ambas oferecendo suporte administrativo e pedagógico às Unidades Escolares. Além desses órgãos da administração centralizada, estavam vinculadas a esta Secretaria, a Companhia de Construções Escolares do Estado de São Paulo - CONESP e a Fundação para o Livro Escolar - FLE.

Em 1983, eram mantidos 230.000 funcionários (professores, pessoal administrativo e de apoio) e 4.800 unidades escolares de 1º e 2º graus, onde estudavam 4.110.000 alunos.

Entre 1983 e 1990, houve aumento do número de Delegacias de Ensino, atingindo um total de 146. Com o objetivo de dotá-las de maior autonomia, foram transformadas em unidades de despesa. O Departamento de Assistência ao Escolar - DAE, foi transformado em Departamento de Suprimento Escolar, que passou a cuidar, somente, da merenda escolar. O atendimento médico-odontológico foi transferido para a pasta da Saúde. Foi criada a Fundação para o Desenvolvimento da Educação - FDE - que incorporou o patrimônio do Centro Nacional de Aperfeiçoamento de Pessoal para

Formação Profissional - CENAFOR, órgão vinculado ao Ministério da Educação, extinto em 1987 e as funções da Fundação para o Livro Escolar - FLE, e da Companhia de Construções Escolares - Conesp.

Os órgãos da Secretaria, mantiveram, no período, suas principais funções:

1) Gabinete do Secretário/Chefia de Gabinete: estão ligados a ele todos os órgãos da administração centralizada, descentralizada e vinculada. Estão subordinadas ao Gabinete as funções de administração, controle financeiro, imprensa e comunicação e consultoria jurídica.

2) À Assessoria Técnica de Planejamento e Controle Educacional, órgão vinculado ao Gabinete do secretário, cabe a análise sócio-econômica-demográfica, acompanhamento de convênios e planejamento setorial, formulação, acompanhamento e controle da execução de planos e programas, além do levantamento das informações educacionais da Secretaria.

3) Coordenarias de ensino da Grande São Paulo e do Interior (COGSP e CEI): às quais cabe implementar o Plano de Educação; coordenar, controlar e avaliar as atividades de ensino; fornecer subsídios para o planejamento dos recursos humanos, materiais e financeiros para o sistema escolar.

4) Coordenadoria de Estudos e Normas Pedagógicas (CENP): formular diretrizes para elaboração, execução, coordenação, controle e avaliação do plano escolar; elaborar e reformular modelos e propostas de organização curricular para todos os níveis de ensino; diagnosticar as necessidades de aperfeiçoamento do pessoal docente e técnico-pedagógico, e fornecer programas para sua consecução; elaborar instrumentos de avaliação do currículo e do processo ensino-aprendizagem e realizar estudos e pesquisas para fornecer subsídios para o planejamento, controle e avaliação do sistema de ensino estadual.

5) Divisões Regionais de Ensino (DRE's): às quais cabe executar a política educacional da Secretaria, supervisionar e prestar assistência técnica e administrativa às Delegacias de Ensino.

6) Delegacias de Ensino (DE'S): coordenar e supervisionar o planejamento e a execução administrativo-pedagógica nas unidades escolares em todos os níveis de ensino e supervisionar as escolas particulares e municipais.

7) Departamento de Suprimento Escolar (DSE): compra, estoque, distribuição e controle da merenda escolar.

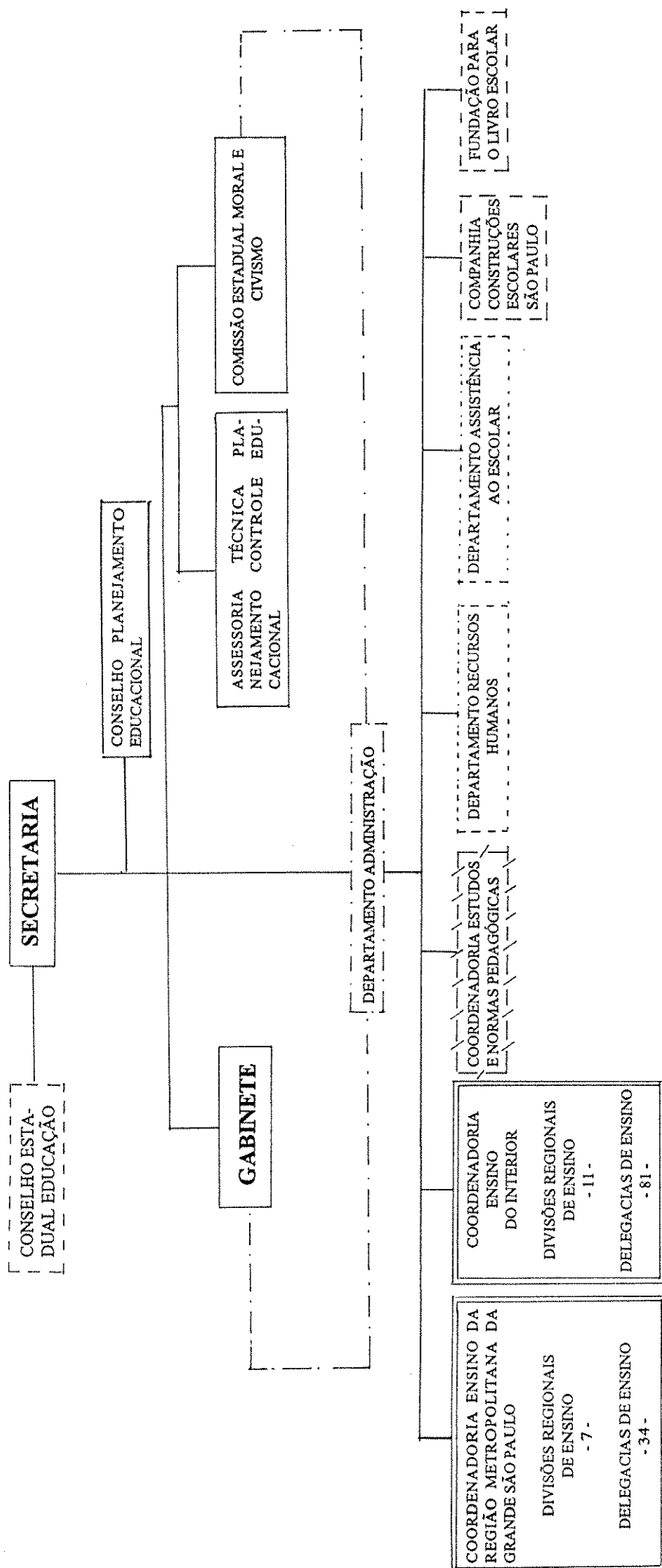
8) Departamento de Recursos Humanos (DRHU): planejar, organizar, executar, acompanhar, controlar e avaliar a seleção, movimentação, aperfeiçoamento e promoção de pessoal docente, técnico pedagógico e administrativo da Secretaria.

9) Fundação para o Desenvolvimento da Educação (FDE): editar e adquirir livros didáticos; promover treinamento e aperfeiçoamento de professores da rede estadual de ensino; planejamento na área de recursos físicos para educação (edificações, mobiliários e equipamentos); execução direta ou por contrato da manutenção, reforma ou ampliação de edificações e recursos físicos para a rede e órgãos.

Em 1990, a Secretaria de Educação contava com quase 6.000 escola de 1º e 2º Graus, 300.000 funcionários e 6 milhões de alunos.

Praticamente, todos os secretários e seus respectivos grupos de trabalho que passaram pela Secretaria nesse período, criticaram sua estrutura, considerando que estava longe de ser um modelo de administração. A verticalização e a burocratização da estrutura implicava em enormes gastos excessivos, sobreposição de funções, dificuldade de comunicação com as instâncias intermediárias e principalmente com as unidades escolares. Apesar da existência de algumas propostas de reforma, nenhuma mudança substantiva foi efetivada até hoje.

ORGANOGRAMA SIMPLIFICADO DA SECRETARIA DA EDUCAÇÃO EM 1983



- LEGENDA**
- [] ADMINISTRAÇÃO DESCENTRALIZADA
 - - - - - ÓRGÃO NORMATIVO
 - - - - - ÓRGÃO NORMATIVO EXECUTIVO
 - ===== ÓRGÃO EXECUTIVO
 - - - - - ÓRGÃO DE APOIO ÀS ATIVIDADES-MEIO

2) HIPÓTESES E PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

2.1. Hipóteses

O Governo Montoro organizou uma gestão com características que representassem a luta das oposições ao regime autoritário-burocrático. Seu programa estava fundado nos eixos de descentralização e participação. A área social passou a ser a prioridade do Governo, que pretendia imprimir uma nova forma de gestão da coisa pública. Entretanto, não havia consenso sobre concepção de democracia na gestão da administração pública entre os diversos grupos que ocupavam cargos executivos nesse momento. A área da educação não se apresentava menos conturbada. Apesar de haver consenso sobre a situação do sistema de ensino, expressa por alguns indicadores educacionais, o mesmo não se repetia em relação às intervenções consideradas mais adequadas.

A discussão principal travada na área da educação, neste período, refletia a orientação do governo, ou seja, o que estava em pauta era a discussão sobre a autonomia da escola como uma alternativa possível para a reversão do quadro de repetência e evasão. Porém, não havia consenso sobre a adequação desse caminho, além do que faltava clareza à respeito de que autonomia era essa e quais estratégias poderiam ser utilizadas para que ela pudesse ser concretizada.

Tendo em vista que este estudo pretende levantar algumas causas do insucesso de políticas educacionais no Estado de São Paulo, procurou-se verificar, em que medida uma determinada política educacional conseguiu expressar relações mais

ou menos consistentes entre a mudança do regime político e as necessárias transformações dentro do aparelho do Estado, para que as orientações e os propósitos desse novo regime fossem alcançados (1). Ou seja, a Secretaria da Educação, representada por grupos diversos, logrou estabelecer uma política para a área que contivesse os eixos do Programa de Governo?

As perguntas que norteiam este trabalho são: Como a Secretaria da Educação procurou cumprir o Programa do Governo Montoro? Quais as principais alternativas em discussão e como foram operacionalizadas? Estas alternativas vinham ao encontro dos eixos já estabelecidos? Como estas alternativas, transformadas em programas, atingem a escola? No governo seguinte, ainda do PMDB, mantiveram-se estes mesmos eixos para a área da educação? Como foram incorporados aos programas?

A hipótese aqui adotada considera que a estrutura do principal programa adotado pela Secretaria - o Ciclo Básico - não teve a amplitude e força necessárias para possibilitar as mudanças previstas pelo programa de reformulação do ensino fundamental, ao qual deveria ter sido por ele deflagrado.

Explicitando: o programa Ciclo Básico, que pretendia atingir e possibilitar a alteração do cotidiano escolar, através da participação de toda a comunidade na elaboração de projetos educacionais e pedagógicos que atendessem as demandas e características locais, modificando o quadro "negro" do sistema de ensino no Estado de São Paulo, por uma série de obstáculos e indefinições políticas, que serão discutidas ao longo deste trabalho, teve sua possibilidade de intervenção reduzida. Na prática, o Ciclo Básico passou a ser identificado com uma nova abordagem de alfabetização, que apesar de possibilitar reflexões profundas acerca do processo de ensino-aprendizagem, não tornou viável, a cada escola, organizar seu trabalho de forma autônoma, considerando suas necessidades e definindo prioridades.

(1) O'DONNELL, Guillermo. Reflexões Comparativas sobre Políticas Públicas e Consolidação Democrática. In: **O Estado e as políticas públicas na transição democrática**. São Paulo: Vértice, 1989. p.390.

2.2. Procedimentos Metodológicos

Algumas considerações serão realizadas no sentido de possibilitar a compreensão dos caminhos adotados como mais adequados, no caso dessa pesquisa.

A presente investigação procurou levantar as formas de organização, ação e reação das escolas da rede estadual de ensino de São Paulo, em função do programa de governo e da implementação de um programa pela Secretaria da Educação decorrente do primeiro, no caso, o Ciclo Básico.

Diante do fato de que o levantamento de campo foi realizado em 1990, portanto, seis anos após o início da implementação do Ciclo Básico, e considerando, principalmente, o propósito desse trabalho, era necessário realizar uma análise do processo. Nesse sentido, iniciou-se pelo levantamento do debate acerca das políticas públicas ou sociais naquele início da década de 80, localizando a posição ou posições do PMDB e de seu Programa de Governo e suas estratégias de intervenção, principalmente na área da educação. Como na gestão seguinte (ainda com o PMDB no comando), o programa aqui examinado foi mantido e, em certo sentido, revigorado, era preciso examinar até que ponto esse fato representou a manutenção de posições assumidas pelo governo anterior.

Acrescente-se que não seria possível analisar a dinâmica da escola, foco principal dessa investigação, sem ter presente os ordenamentos e decisões externas a ela (que não deixaram de existir) e que a atingiam diretamente.

Para a primeira etapa do trabalho foram utilizados documentos oficiais, legislação, relatórios internos e externos de avaliação das escolas e órgãos centrais e

entrevistas com alguns dos responsáveis pela implementação do programa, que atuaram em nível central e intermediário, além de elementos colhidos através de observação direta do processo, já que a pesquisadora atuou como técnica da Secretaria no período 1985 à 1988.

A pesquisa empírica, realizada no segundo semestre de 1990, acompanhou o trabalho de duas escolas da rede estadual, localizadas na capital do Estado de São Paulo.

A investigação pretendeu responder algumas indagações que tinham como objetivo levantar as dificuldades enfrentadas por escolas e professores na discussão e compreensão do programa Ciclo Básico:

. Como o Programa Ciclo Básico, elaborado pela Secretaria de Educação, chegou à escola?

. Como é entendido pelo corpo docente ? Como foi e é assimilado?

. Como se introduziu na prática cotidiana do professor? Que alterações sofreu a prática do professor em função desse programa?

. Como a escola e os professores envolvidos se organizaram para garantir os procedimentos propostos e alcançar os resultados esperados?

. Como a escola e os professores envolvidos trabalharam e trabalham estas propostas com os professores das séries seguintes?

. Qual a importância da direção da escola para a implementação do Programa?

. Como o programa está sendo acompanhado e apoiado pelas instâncias superiores à escola (Delegacia de Ensino, Divisão Regional de Ensino, Coordenadoria de Ensino da Grande São Paulo e Coordenadoria de Estudos e Normas Pedagógicas)? Como são repassadas à escola as orientações dos órgãos centrais?

2.2.1. Estratégias Adotadas na Pesquisa de Campo

Tendo em vista os objetivos e as indagações expostas, optou-se por uma estratégia de pesquisa que fugia à mera observação. Utilizando um procedimento de intervenção e observação, estimulou-se uma dinâmica entre professores, coordenadores e pesquisadores sobre os pontos que deveriam ser observados.

As vantagens encontradas para justificar a adoção desse procedimento são da seguinte ordem: A) obter informações que poderiam ser de difícil acesso caso não houvessem ações de intervenção planejadas previamente; B) considerar que a interação entre pesquisadores e grupos que participam das situações também poderia contribuir para uma maior compreensão dos problemas levantados; C) oferecer contribuição para os atores envolvidos com o problema estudado no sentido de favorecer sua compreensão e levantar caminhos possíveis para sua “solução”.

É preciso, ainda, esclarecer que não se pretendia limitar o estudo a uma descrição da prática escolar. Era necessário reconstruir esta prática para que se pudesse apreender o seu dinamismo e determinar suas múltiplas dimensões.

“Qualquer análise de escola centrada num único elemento do todo pedagógico vai-se apresentar inevitavelmente incompleta, faltosa, inacabada. O que acontece dentro da escola é muito

mais o resultado da cadeia de relações que constrói o dia-adia do professor, do aluno e do conhecimento e muito menos a atitude e decisão isoladas de um desses elementos. Os anéis dessa cadeia se ligam de várias maneiras aos anéis que compõem o todo institucional, o qual se articula de muitas formas com as várias esferas do social mais amplo. A análise da prática escolar cotidiana não pode, portanto, desconhecer essas múltiplas articulações, sob pena de se tornar limitada, incompleta.” (2)

Tendo em vista essas considerações, a pesquisa procurou observar algumas dimensões arroladas por André (3), como imprescindíveis à apreensão do dinamismo das escolas:

1) Histórica - analisando a política educacional do Governo de São Paulo, no período 1983-1990;

2) Institucional/Organizacional - observando as formas de organização do trabalho pedagógico, as estruturas de poder e de decisão, níveis de participação dos seus agentes, disponibilidade de recursos humanos e materiais;

3) Institucional/Pedagógica - observando as situações de ensino e as relações professor-aluno, objetivos e conteúdos do ensino, material didático e avaliação.

(2) ANDRÉ, Marli E.D.A. Questões do Cotidiano na Escola de 1º Grau. In: Fundação para o Desenvolvimento da Educação. **A didática e a escola de 1º grau**. São Paulo: FDE, 1991. (Idéias 11). p.69-81.

(3) ANDRÉ, Marli E.D.A. *Op.cit.*, p.72.

2.2.2. Seleção das Escolas

A seleção das escolas seguiu os seguintes critérios: em primeiro lugar, as escolas deveriam pertencer à mesma delegacia de ensino. Este critério teve como objetivo controlar as orientações e informações que chegavam às escolas através das Delegacias. As escolas deveriam ainda estar funcionando em Jornada Única e possuir professor-coordenador de Ciclo Básico.

A escolha das escolas ainda seguiu outros critérios: as duas deveriam atender à populações carentes e uma das escolas deveria ter um índice de retenção alto no Ciclo Básico e a outra um índice baixo.

A Delegacia de Ensino escolhida autorizou o trabalho e auxiliou, através dos seus supervisores, na escolha final das duas unidades a serem pesquisadas. Apesar das escolas estaduais possuírem autonomia para aprovar ou não um trabalho desse tipo, elas, em geral, solicitam o aval da Delegacia. Por isso, optou-se por esse caminho.

2.2.3. Levantamento de Dados

A) Levantamento de dados junto à Secretaria de Educação sobre repetência e evasão no Ciclo Básico, para seleção das escolas; levantamento da legislação específica que rege o Ciclo Básico; levantamento de materiais e orientações pedagógicas; acompanhamento de orientações técnicas para professores e especialistas ligados ao Ciclo Básico;

B) Diagnóstico para avaliar a real situação das escolas e alguns entraves referentes ao desenvolvimento do Programa Ciclo Básico. Esse diagnóstico foi realizado através de levantamento de dados nas escolas e entrevistas com coordenador, diretor e professores (os instrumentos utilizados estão no Anexo 1);

C) Após o levantamento e análise dos dados e informações e a elaboração de algumas alternativas de atuação, foram realizadas reuniões com as equipes das escolas com o intuito de traçar conjuntamente proposta de trabalho e estabelecer seu cronograma. Também foram realizadas reuniões com as Associações de Pais e Mestres (APM's), no sentido de que tomassem conhecimento, autorizassem e se envolvessem no programa que estava sendo proposto;

D) Desenvolvimento das ações elaboradas em planejamento conjunto com os professores, em cada uma das escolas;

Desta etapa participaram professores especialistas em alfabetização, que atuavam em órgão central da Secretaria e tinham interesse em conhecer o trabalho desenvolvido pelos professores nas escolas. Isto possibilitou a intervenção no trabalho pedagógico.

3) ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

Para compreender as possíveis causas da ineficácia das políticas sociais no Brasil, particularmente na área da educação, no período marcado pela abertura política, considerou-se necessário analisar: A) o sistema político brasileiro e do perfil das políticas sociais entre 1930 e 1980 e, B) o debate sobre o papel do Estado no Brasil dos anos 80 e as propostas daí decorrentes para a política social.

No Brasil, o debate sobre a crise do Estado é bastante intenso e complexo, a começar pela discussão da própria existência ou não de um Estado do Bem Estar Social.

Os autores que não reconhecem a existência de um Estado do Bem Estar Social no Brasil, acreditam ter este uma conotação positiva, levando em conta as instituições erigidas nos países europeus e Estados Unidos após a Segunda Guerra Mundial. O conceito de "Welfare State", para estes autores deve ser aplicado à situação onde realmente seja oferecido apoio institucional e financeiro, visando uma proteção social efetiva.

No entanto, a literatura recente tem apontado que:

"É possível apreender o Estado protetor menos como a concretização de programas social-democratas do pós-guerra, antes como elemento estrutural importante das economias capitalistas contemporâneas, uma determinada forma de articulação entre o Estado e o Mercado, o Estado e a Sociedade,

um modo particular de regulação social, que se manifesta a um certo momento do desenvolvimento capitalista." (1)

Dessa forma, considera-se que os diferentes padrões de proteção social vão variar em função de condições históricas distintas. As relações entre Estado e mercado, as relações com o sistema político, a definição do tipo de intervenção do Estado na economia, irão definir a forma de proteção social. Nesse sentido, não se deve sempre igualar a concepção de Estado do Bem Estar Social à respostas efetivas das demandas por igualdade social.

O aprofundamento desse debate, delimitando os diferentes argumentos e posturas frente à crise do Estado no Brasil, fundamental para a discussão sobre políticas sociais, requer que se desenhe seu perfil nas últimas décadas.

3.1. O sistema político brasileiro e o perfil das políticas sociais

Para se caracterizar o sistema político-econômico brasileiro é preciso destacar duas tendências que ficam bem delineadas no período entre 1930 e 1980: o crescimento da participação do Estado na economia e a política econômica planejada.

Para que o Estado viesse a intervir na economia, foram necessárias modificações nas estruturas e nas relações políticas. Assim, o Estado deve ser caracterizado, fundamentalmente, como expressão de um pacto de dominação, resultado de alianças entre frações da classe dominante e sua vinculação com as classes dominadas. Esse pacto definirá a forma de atuação desse mesmo Estado.

(1) DRAIBE, Sonia. **Há tendências e tendências:** com que Estado do Bem Estar Social haveremos de conviver neste fim de século? Campinas: NEPP/UNICAMP, 1989. (Cadernos de Pesquisa, 10). p.4.

A transformação efetuada no sistema econômico, com o desenvolvimento e a preponderância do setor industrial ao longo desse período, provocou mudanças não só a nível da estrutura econômica como também nas esferas políticas, sociais e culturais. Assim, o Estado assume novas funções no sentido de orientar e dar condições à expansão da economia.

Segundo Ianni, podemos analisar os vários períodos da política brasileira utilizando duas tendências, que coexistiram ao longo dos anos. A primeira, denominada nacionalista, implicava em uma ampliação da nacionalização das decisões econômicas, e a segunda, denominada dependente, acatava as exigências da interdependência das nações capitalistas. (2)

Ao longo dessas décadas, essas tendências oscilaram em função das alianças firmadas entre as frações da classe dominante que estabeleciam novas formas de articulação entre o Estado e a economia. Todavia, houve uma preponderância da estratégia de desenvolvimento dependente, ou seja, maior dependência econômica do Brasil ao capitalismo mundial, que fez com que a partir de 1930, o Estado, cada vez mais, desempenhasse um papel fundamental. Na medida em que cresce sua intervenção na economia, cresce em complexidade o aparato de estruturas político-administrativas, favorecendo a expansão do aparelho de Estado e a burocracia estatal.

O “pacto da interdependência” ou estratégia de desenvolvimento dependente é sustentado pela aliança entre capital privado nacional, capital privado internacional e capital estatal, através do alinhamento no “bloco de formações sociais capitalistas”. No entanto, é através da instalação do Estado autoritário em 1964, que este “pacto da interdependência” é totalmete estabelecido, ou seja, é quando se consolida o modelo de desenvolvimento econômico voltado para a concentração de

(2) IANNI, Otávio. **Estado e planejamento econômico no Brasil**. São Paulo: Civilização Brasileira, 1986.

capital em nível internacional. O Estado apresenta nova configuração, com centralização e modernização da administração pública e maior controle sobre a sociedade, resultando em um fortalecimento do poder executivo em detrimento do legislativo.

Essa nova estrutura de poder, denominada "tecnoestrutura estatal", que engloba técnicos e órgãos, está apoiada em novas organizações burocráticas, com recursos específicos.

"(...) é no âmbito da tecnoestrutura que se realiza o balanço crítico do que é desejável e possível, tanto em termos dos recursos disponíveis e potenciais como em termos do encadeamento e conciliação entre as razões econômicas e as razões políticas que se encontram em jogo." (3)

O Estado intervencionista/planejador no Brasil, no seu papel de acionador da acumulação, vai agir como "empresa maior", no tripé capital nacional, internacional e estatal, regendo a relação das grandes empresas oligopólicas e nacionais. Expressa as relações do capital internacional e procura internacionalizar essas novas relações do capital em termos "associativos". Ele não está em posição concorrencial, mas procura orientar os investimentos públicos para setores não rentáveis ou para setores ainda não ocupados pelos investimentos privados nacionais e internacionais. Ou seja, a política econômica leva em conta as exigências do capital privado nacional e internacional, deixando a cargo do Estado as funções complementares.

"Assim, a natureza capitalista do Estado tende, pela orientação imprimida aos investimentos estatais, a favorecer, completar, ou criar as condições para o desenvolvimento do capital privado." (4)

(3) IANNI, Otávio. *Op.cit.*, p.315.

(4) HIRATA, Helena. *Capitalismo de Estado, Burguesia de Estado e Modo de Produção Tecnoburocrático*. In: **Discurso 12**. São Paulo: FFLCH/USP, 1980. p.23.

Nesse tipo de Estado, é no executivo que o grupo tecnocrata desempenha papel dominante; a política passa a representar um obstáculo para as soluções racionais e o conflito representa a disfunção do sistema. Isto só vem reforçar a exclusão política do setor popular e os laços estabelecidos com a sociedade se dão através da cooptação de indivíduos e interesses privados. Ou seja, o Estado procurará canalizar as demandas da população (já que praticamente inexistem canais institucionais) para sua esfera de decisão, com o intuito de obter controle e legitimação de suas ações.

Em função desses mecanismos, a intervenção governamental se expande para as questões sociais, refletindo um dos elementos constitutivos do "capitalismo social", qual seja, oferecer condições para garantir o bem-estar da população.

Entretanto, apesar da ampliação das políticas públicas sociais (crescimento da máquina estatal, criação de inúmeros mecanismos de financiamento, mudanças significativas na estrutura administrativa e enormes gastos), isto não significou uma melhoria objetiva nas condições de vida da população.

Considerando que o Estado intervencionista/planejador se instaura no Brasil na década de 30, procurar-se-á delinear um rápido perfil das políticas sociais através das "etapas de desenvolvimento" do planejamento capitalista e das variações dos regimes desse Estado, examinando como ocorre a distribuição de riqueza entre os grupos sociais. Entretanto, é importante já ter claro que as políticas sociais são definidas e dimensionadas dentro do quadro do planejamento econômico global, onde a participação da população nas tomadas de decisão é inexistente e, portanto, a definição dos investimentos que contribuem para a acumulação do capital é infinitamente maior do que os recursos reservados para garantia e ampliação dos direitos sociais.

Nas décadas de 30 e 40, em que o Estado intervencionista apresentava um regime "nacional autoritário", surgem as primeiras políticas sociais de caráter nacional. Modificações são efetuadas na máquina pública, transformando e criando

órgãos para atendê-las. No entanto, esse período ainda é marcado pelo processo de acumulação restrita e por um Estado nacional em processo de consolidação, onde predomina a precariedade dos órgãos estatais de financiamento. Nessa fase destaca-se a criação do Ministério da Educação e Saúde Pública, Ministério do Trabalho e Institutos e Caixas de Aposentadorias e Pensões. (5)

No final da década de 40 e ao longo dos anos 50 até meados de 60, realiza-se a consolidação da intervenção estatal. Embora as instituições de grande porte não tenham sofrido mudanças, apesar das tentativas, a política social “ganha novo impulso”.

“Tenta-se montar o embrião de um novo arranjo institucional para coordenar as ações governamentais de maneira integrada e centralizada. Paralelamente, o discurso governamental passa a dar maior ênfase às ações e programas vinculados à questão social.” (6)

As principais medidas são: separação do Ministério da Educação e Saúde; a junção das Caixas de Aposentadoria e Pensões em um único organismo; a aprovação da Lei Orgânica da Previdência Social e da Educação Básica.

Do início dos anos 50 até meados de 60, os objetos de projetos de intervenção, que só se firmariam na década seguinte, são: sistema previdenciário e de saúde; sistema educacional; política habitacional; extensão dos programas para os trabalhadores rurais e abastecimento.

(5) A discussão do Estado centralizado passa, invariavelmente, pela implantação do modelo erigido por Vargas e aprofundado nos anos militares. Do ponto de vista econômico, a visão doutrinária é a do Estado/Empresário. A implementação da engenharia institucional é complexa, envolvendo mecanismos tais como os do corporativismo na regulação dos conflitos capital/trabalho, o consorciativismo na esfera eleitoral e o presidencialismo plebiscitário para o executivo federal.

(6) FARIA, Vilmar E., BARROS SILVA, Pedro L. **Transformações estruturais, políticas sociais e dinâmica democrática: a discussão de um caso - Brasil, 1950/1980.** 1983. Mimeog. p.22.

O aumento da demanda por serviços sociais, em função das transformações sócio-econômicas, levou ao limite a capacidade governamental para resolver os problemas sociais ou conflitos redistributivos. Este impasse resultou na estreita base financeira do Estado para arcar com o gasto social (políticas sociais subordinadas e secundárias, pois o Estado tinha que atender prioritariamente às exigências do processo de acumulação), e problemas político institucionais (ausência de transformações efetivas na intervenção estatal para viabilizar o conjunto de políticas sociais no âmbito nacional de forma unificada).

O período que compreende meados da década de 60 até início dos anos 80, por ser marcado pela instalação da "economia associativa" correspondente à hegemonia da fração monopolista do capital, merecerá uma avaliação um pouco mais extensa.

O golpe de 1964 pode ser traduzido pela instauração do Estado autoritário, que é representado pela junção de duas grandes forças: militares e tecnocratas. Esses representantes públicos e privados centralizam as decisões no poder executivo em detrimento dos demais poderes.

A partir de 64, um novo perfil das políticas sociais é determinado, em razão da remodelação política, institucional e financeira do conjunto dos organismos estatais, transformando os programas e políticas existentes e ampliando as áreas de intervenção. Reformas tributárias, fiscais e administrativas são possibilitadas pelo novo arranjo político, que leva a estruturação de um complexo aparato estatal, permitindo enfrentar as questões sociais através de políticas complexas a nível nacional.

Segundo Faria e Barros Silva, apesar de todas as transformações, a subordinação da política social à acumulação econômica não foi modificada:

“ a) inexistência de mecanismos reais de distribuição indireta de renda, via programas sociais específicos e significativos do ponto de vista do gasto estatal;

b) o desenvolvimento, de forma cada vez mais ampla, de programas e políticas cuja *base financeira*, embora *auto-sustentada*, repousa na obtenção de recursos que representam encargos adicionais crescentes, diretos ou indiretos, sobre os segmentos assalariados;

c) além disso, assim concebidos os fundos de financiamento do desenvolvimento social tiveram, durante grande parte da década de 70, uma evolução crescente, acumulando recursos financeiros significativos. Os programas desenvolvidos a partir de tais fundos puderam ter um crescimento expressivo. Entretanto, passaram também a constituir-se em um *mercado* extremamente atrativo para segmentos empresariais privados especializados no fornecimento de bens e serviços sob encomenda do setor público, estabelecendo constelações poderosas de interesses entre o setor público e as empresas privadas, que resultaram no aumento do número de programas envolvendo projetos complexos do ponto de vista tecnológico e operacional, que redundaram em maiores taxas de rentabilidade para o setor privado e maiores custos para o setor público.” (7)

Para que este imenso aparato estatal centralizado e interligado pudesse funcionar dessa forma, foi excluída a representação dos interesses das classes trabalhadoras da arena do processo decisório, pois todas as tentativas de organização

(7) FARIA, Vilmar E., BARROS SILVA, Pedro L. *Op.cit.*, p.30/31.

de canais institucionais foram bloqueadas, acentuando-se o caráter assistencialista e de base clientelística dos programas e políticas sociais.

A partir de 1974, em função da crise do capitalismo internacional e da própria crise do modelo econômico de desenvolvimento brasileiro, o “crescimento econômico” sofre um revés. Nesse mesmo período inicia-se no Brasil o processo de “abertura democrática”. A tentativa dos tecnocratas de eliminar o conflito, decorrente do pluralismo advindo da diversificação sócio-econômica gerada pela industrialização e urbanização, através da “democracia planejada”, começa a exaurir-se quando praticamente são impelidos a mudar as bases do regime, cujas pressões, não são mais debeladas pela repressão. O regime e os mecanismos de sustentação dos principais atores sociais e políticos, progressivamente, perdem legitimidade. Assim, o movimento social e a oposição política se fortalecem.

Mas a distensão política só começa a ocorrer no último governo liderado pelos militares, entre 1979 e 1985. O governo, encampando as bandeiras da oposição, decreta a anistia política, a volta ao pluri-partidarismo, eleição direta para o governo dos estados e administra a passagem do governo militar para um governo civil. Obviamente foram impostos limites e restrições à essas medidas, já que não se pretendia abrir mão do poder, mas sim mantê-lo sob outras bases.

Segundo Juan Linz, os regimes autoritário-burocráticos contribuem para “criar a base de seu sucesso, enquanto justificam sua existência em bases técnicas e econômicas, e contribuem diariamente para solapar sua legitimidade ao oferecer aos seus cidadãos um outro modelo político e ao encorajá-lo a não desistir de um desenvolvimento político democrático.” (8)

(8) LINZ, J. Regimes Autoritários. In: **O Estado Autoritário e os Movimentos Populares**. São Paulo: Paz e Terra, 1979. p.169.

Nesse contexto, o desenvolvimento das políticas sociais no Brasil, segundo Faria e Barros Silva, terá duas características importantes e contraditórias: por um lado, os governantes e os setores dominantes tem claro a importância de expandir os programas sociais, ao mesmo tempo que a fórmula adotada para combater a crise econômica interna, determina diretrizes de política econômica que restringem a expansão e a continuidade do gasto estatal para as áreas sociais. Esses fatores são explicados pelo fato de as políticas sociais se constituírem em “elemento relevante para a estratégia governamental de transformar o regime sem transmitir o comando”. E, no entanto, as opções da política econômica brasileira, principalmente no início dos anos 80, restringiam “a possibilidade de fazer funcionar o aparelho social estatal como máquina de distribuição de bens e serviços, catalizadora de bases sociais de apoio ao governo.” (9)

Dessa forma, o Estado se vê pressionado, cada vez mais, pelas demandas da sociedade, que começa a se organizar através de sindicatos, partidos políticos e movimentos sociais, para que ocorra a efetiva consecução dos direitos sociais e políticos.

3.2. Transformações políticas na década de 80.

Uma das conquistas políticas mais significativas da transição é a volta das eleições diretas para governadores dos estados em 1982. A partir daí, tendo a oposição à frente do executivo de estados importantes como São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais, a luta pelos direitos políticos e sociais ganha novo fôlego.

O longo processo de transição do sistema político, controlado e pactado pelas elites políticas, anunciou uma nova fase com a eleição de um civil, pelo Congresso

(9) FARIA, Vilmar E., BARROS SILVA, Pedro L. *Op.cit.*, p.32.

Nacional, para ocupar a presidência da República. Entretanto, a frente política que garantiu essa eleição abrangia forças políticas distintas, incluindo a oposição e forças ligadas ao regime burocrático-autoritário.

Assim como ocorria nas administrações estaduais, a reestruturação do padrão de política social era a principal bandeira desse primeiro governo civil, no sentido de marcar certa diferença em relação ao "antigo regime".

Dessa forma, a análise da relação entre a mudança do regime político e o funcionamento do aparelho estatal é fundamental para a compreensão da concepção e implementação das políticas públicas.

Embora fizessem parte de um mesmo processo de transição, algumas diferenças e semelhanças importantes podem ser levantadas entre as administrações estaduais e a federal que tinham início. Em relação às diferenças, é preciso destacar o fato de que os governos estaduais foram eleitos por voto direto, enquanto o governo central dependeu de um pacto que incluiu forças opostas. Entretanto, a nível estadual esta composição heterogênea de forças também havia ocorrido, porém, com divergências um pouco menos acentuadas.

Em que pesem as diferenças, o que importa destacar é que ambos os níveis de administração sentiram o impacto da reação do aparelho burocrático.

Considerando o processo de transformação do sistema político brasileiro, não é possível imaginar que os segmentos burocráticos estivessem afinados às bandeiras da oposição. Na verdade, nos dois níveis de governo mantiveram-se, praticamente, inalterados os mecanismos de funcionamento do aparelho estatal autoritário, dificultando a alteração de práticas condenadas e o estabelecimento de novos padrões de intervenção.

“Obviamente, a mudança de regime não resolve a subsistência de inúmeras relações autoritárias de dominação, preexistentes historicamente e acentuadas pelo regime autoritário precedente. As razões disto se encontram no próprio aparelho estatal, em parte pelas orientações próprias da burocracia, em parte porque dentro daquela se encastelam interesses sociais conservadores e/ou ligados ao regime autoritário, que reforçam e reproduzem relações de dominação de classe na sociedade.

É bastante evidente que, a curto prazo, é possível imaginar, e isso de fato acontece, a coexistência entre um regime democrático e um aparelho de Estado que continua funcionando de modo fortemente autoritário e com continuidades fundamentais com relação ao seu modo de funcionamento durante o período autoritário.” (10)

A outra face dessa dificuldade encontra-se na falta de definição e clareza sobre o novo modelo de política social. As várias forças de oposição tinham como plataforma comum a transformação do regime político, da política econômica e das políticas sociais. Em relação à política social defendiam um modelo que:

“compatibilizasse o formato da intervenção governamental com os requisitos de eficácia, eficiência, equidade e justiça e que correspondesse, simultaneamente, às exigências de democratização da gestão governamental. Tal promessa continha, explicitamente, a esperança de maior descentralização decisória e executiva, maior participação comunitária na definição, gestão e controle dos programas...” (11)

(10) O'DONNELL, Guillermo. Reflexões Comparativas sobre Políticas Públicas e Consolidação Democrática. In: **O Estado e as políticas públicas na transição democrática**. São Paulo: Vértice, 1989. p.390/391.

(11) FARIA, Vilmar E., CASTRO, Maria Helena G. **Política Social e Consolidação Democrática no Brasil**. Campinas: NEPP/UNICAMP, 1989. (Cadernos de Pesquisa, 11). p.5/6.

A apresentação de propostas genéricas ou fragmentadas de política social, tanto por parte dos novos governantes como da sociedade civil, e a dificuldade de aglutinação em torno de um projeto unificador que ofereça condições de viabilização da democracia, pode decorrer de vários fatores.

Serão aqui abordados apenas dois, considerados mais significativos. O primeiro diz respeito aos modelos teóricos desenvolvidos e às análises produzidas na área de políticas sociais. O segundo, refere-se à fraca organização da sociedade civil em função da impossibilidade de participação no processo político durante duas décadas.

Em relação ao primeiro fator, a identificação de algumas características das principais abordagens de políticas sociais pretende estabelecer relações entre o debate teórico e as diferentes posições políticas sobre o sistema de proteção social no Brasil "pós-abertura".

Dentre as inúmeras tipologias disponíveis, marcadamente na literatura internacional, será usado como referência o trabalho de Marco Antônio Coimbra (12).

Considerando que não se pretende aprofundar a discussão sobre as diversas abordagens teóricas, mas tão somente dispor de alguns elementos para análise posterior, serão apresentadas somente características mais gerais de três abordagens apontadas pelo autor como as mais difundidas: 1) Perspectiva do Serviço Social, 2) Teoria da Cidadania, 3) Marxismo.

A **Perspectiva do Serviço Social** tem como núcleo central a "melhoria social", sem a preocupação de estabelecer um corpo teórico. Por defender uma atuação imediata e prática, sem se preocupar em explicar fenômenos, é possível dizer:

(12) COIMBRA, Marco Antônio. Abordagens Teóricas ao Estudo das Políticas Sociais. In: **Política social e combate à pobreza**. Rio de Janeiro: Zahar, 1987.

“...a perspectiva do serviço social não tem um conceito próprio do que é a política social... Para ela, o conceito de política social está de certa maneira pronto no real, confundindo-se com aquelas ações concretas que determinado governo, em determinado lugar e tempo, executa sob essa rubrica. Assim, quem define o que é política social não é o pensamento teórico, mas a prática governamental.” (13)

A leitura que essa perspectiva fazia e faz dos problemas sociais sempre a caracterizou como legitimadora da ordem social. Mesmo considerando alguns aspectos positivos dessa perspectiva, como, por exemplo, a indicação de carências e intervenções ágeis, no Brasil ela contribuiu de forma inegável para a manutenção de um determinado padrão de intervenção estatal, oferecendo suporte aos programas e ações de cunho assistencialista.

A **Teoria da Cidadania**, cujo principal expoente é T.H.Marshall, é composta por “um conjunto de direitos” que se dividem em três blocos: direitos civis, direitos políticos e direitos sociais. O primeiro representa a liberdade individual, o segundo constitui-se no direito de participar “no exercício do poder político”. Os direitos sociais ou cidadania social deve garantir “uma qualidade de vida socialmente aceita como a mínima admissível”.

“Ao encaixar o tratamento da política social no esquema da evolução mais geral da cidadania, Marshall lhe assegurava uma posição prestigiosa, trazendo-a para o plano das instituições mais valorizadas da sociedade contemporânea. Para ele, os serviços educacionais e sociais deviam ser vistos em pé de

(13) COIMBRA, Marco Antônio. *Op.cit.*, p.78.

igualdade a instituições das quais o pensamento moderno com toda razão se orgulhava e se orgulha: a imprensa livre, o sistema de justiça, os parlamentos de representação universal.” (14)

A Teoria da cidadania identifica a noção de igualdade com a de cidadania, estabelecendo “um critério de diferenciação e avaliação ética da política social de qualquer época ou país”. Assim, esse conceito não está restrito ao conjunto de determinados direitos, ele pressupõe a posse de direitos iguais nas esferas civil, política e social.

Entretanto, como aponta Coimbra, embora se possa avaliar se as políticas sociais de um determinado país estão em consonância com a idéia de cidadania, o conceito de direitos sociais definido por Marshall é muito vago, criando dificuldades para definição de política social. Ou seja, não fica claro como se estabelecem concretamente cada um dos direitos específicos inerentes à teoria da cidadania ou como se dão os processos de definição e redefinição dos direitos sociais. Em função dessa indefinição o autor acredita que a defesa da cidadania é muito maior do que o entendimento e clareza que dela se tem.

O autor, quando trabalha o **Marxismo**, divide os estudos sobre políticas sociais resultantes desta abordagem em três momentos:

A) Na obra de Marx não identifica nenhuma sistematização sobre política social. Para Marx e Engels, o “Estado burguês” era incapaz de reconhecer qualquer necessidade dos trabalhadores e solucioná-las através de políticas sociais. Se o fizesse, esta seria extremamente limitada.

(14) COIMBRA, Marco Antônio. *Op.cit.*, p.83.

B) Na década de 70, os marxistas que abordavam o tema, o faziam de forma um pouco distinta de Marx. Ao invés de considerarem *problemática* a existência das políticas sociais, no sentido de representarem um ônus para a classe capitalista, passam a considerá-la *útil e funcional* para o sistema. Dessa forma, a política social era entendida como criação do sistema capitalista para melhor dominar e explorar a classe trabalhadora.

C) No final dos anos 70, início dos anos 80, ao mesmo tempo em que os conservadores dos países do primeiro mundo iniciavam uma intensa campanha contra as principais instituições da política social, surgem inúmeros e representativos estudos sobre políticas sociais de abordagem marxista.

A preocupação desses autores é com a da superação da paralisia provocada por um modelo que reduzia todas as inferências sobre a dinâmica das políticas sociais a uma única explicação: interesses econômicos e políticos do capital.

O interesse pelo tema da política social e a busca de novos modelos teóricos levaram esses autores a uma crítica profunda das teses marxistas:

“A tese da limitação, embora não de todo abandonada, pois efetivamente a política social não tinha promovido o bem-estar global dos trabalhadores, tinha de acomodar a realidade de que inquestionavelmente haviam ocorrido substanciais e significativas elevações na qualidade de vida dos grupos populares nos países avançados.” (15)

Essas diferentes perspectivas integram-se aos discursos de diferentes grupos acadêmicos, grupos políticos e organizações da sociedade civil no Brasil.

(15) COIMBRA, Marco Antônio. *Op.cit.*, p.92.

Entretanto, como se pode observar, todas elas são *insuficientes* do ponto de vista teórico, e, talvez por isso, ao serem utilizadas ou transformadas em plataformas políticas ou projetos de intervenção, careçam de sustentação e definição.

O segundo fator apontado refere-se à fraca organização da sociedade civil e política, tendo em vista o regime político que vigorou até então. A impossibilidade de organização, a ausência de canais de participação política e principalmente a ausência de um sistema partidário estável, como afirmam Castro e Faria, indica a incapacidade de

“(...) criar e sustentar a formação de claras identidades programáticas, cristalizar propostas distintas e explícitas de política social e a sua constituição como resultado da competição interpartidária.” (16)

Isto justifica o fato de que representativos grupos políticos não consigam definir suas prioridades em termos de políticas sociais, e tampouco ter clareza das estratégias mais adequadas para alcançar algumas das prioridades.

3.3. Debate sobre o papel do Estado e suas intervenções no Brasil dos anos 80

Tendo esse quadro como pano de fundo, é possível examinar as diversas posições à respeito das políticas sociais no Brasil de acordo com as diferentes concepções teóricas à respeito de Estado. Essas diferentes concepções oferecem soluções também distintas para a crise atual do Estado e, é justamente esse debate

(16) COIMBRA, Marco Antônio. *Op.cit.*, p.208.

que interessa registrar, na tentativa de levantar alguns indicadores que vem dificultando a definição e operacionalização de um projeto de desenvolvimento social, particularmente na área educacional.

Na visão conservadora, endossada hoje, pela pregação neo-liberal, a garantia da renda mínima tem como princípio admitir como naturais as imperfeições do sistema capitalista e dessa forma, suas consequências seriam esperadas. A fórmula adotada para minimizar seus resultados (pobreza, desemprego e etc..) é a “assistencialização” da política social. É ainda acompanhada da idéia de privatização dos serviços sociais.

Entre os progressistas, particularmente os social-democratas, as soluções para a garantia da renda mínima são combinadas: seguro-desemprego combinado à redução da jornada sem perda de renda, aliado à programas públicos de proteção.

Sobre o papel das organizações sociais, os conservadores apresentam dois encaminhamentos: ou atribuem a uma “sempre indefinida comunidade” a responsabilidade pelas ações sociais, sem repasse dos recursos necessários, ou repassam recursos a entidades assistencialistas de elite sem o devido controle dos recursos aplicados. Ou ainda uma terceira via, que pode ser concomitante, privatizando determinados serviços sociais.

Entre os social-democratas, as organizações da sociedade civil têm peso relativizado. Existe uma tendência estatizante do Estado do Bem Estar, sob os argumentos de que as organizações da sociedade são incapazes de participar da execução da política social ou então sua participação em determinadas ações significaria mais uma forma de exploração de seu trabalho.

Ainda entre os chamados progressistas, uma posição considerada mais à esquerda, valoriza plenamente a participação das organizações na definição e execução

das políticas sociais. O núcleo central dessa argumentação é que, tendo em vista a crise do Estado capitalista e consequentemente as restrições impostas ao "Welfare State", a superação não se daria através da lógica da conservação ou através do mercado, mas sim através da ação coletiva da sociedade, sem contudo, dispensar a coordenação estatal.

Na tentativa de identificar as diferentes concepções à respeito de Estado e também as suas proposições para o sistema de proteção social brasileiro, vamos retomar um debate sobre políticas públicas e educação realizado em 1986, organizado pela Fundação Carlos Chagas, Núcleo de Estudos em Políticas Públicas da UNICAMP e Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas (INEP). (17)

Um dos debatedores, Pedro Demo, identifica três tipos de Estado em discussão no Brasil: a) o Estado dito liberal, cuja característica principal é o mercado livre, e cujas consequências devem ser atenuadas por políticas sociais que dêem oportunidades iguais para todos, como por exemplo, a educação básica. Está presente a defesa de um "Estado menor", de um Estado subjugado ao mercado; b) o Estado mais próximo ao Estado socialista, ou seja, onde o Estado predomina sobre a sociedade; c) e o terceiro, caracterizado por "um Estado menor, não em nome do capitalismo, nem em nome do socialismo real, mas em nome da sociedade civil." (18)

O debatedor defende esse terceiro "tipo" de Estado, considerando que políticas sociais não podem ser apenas definidas como políticas públicas.

"...existe política fora do Estado, inclusive contra o Estado, como, por exemplo, a política sindical, que é feita para controlar o Estado. Por isso, penso que boa parte das políticas sociais

(17) INEP. **Políticas públicas e educação**. Brasília, 1987. (Série Encontros e Debates 1).

(18) INEP. *Op.cit.*, p.55 a 62.

deveria ser deste tipo. O crivo do Estado seria exercido pelas políticas originadas da sociedade civil e que se formam tendo em vista o exercício da cidadania, que se postam frente ao Estado não o considerando um Estado tutelar, doador, assistencialista, compensatório, mas controlando o Estado, tentando colocar no Estado o que convém aos cidadãos.” (19)

Contrapõe ainda sua posição a outra, também progressista, que pode ser considerada como pertencente ao segundo tipo de Estado por ele definido e que se aproxima da visão social-democrata.(20) Nessa proposta, segundo Demo, o Estado é o senhor absoluto na resolução de todos os problemas sociais, excluindo a participação dos diretamente interessados. Acredita que essa proposta aprofunda mecanismos assistenciais que só reforçam e legitimam o sistema vigente. Para Demo, essa proposta de ação, embora considerada progressista por muitos, está longe de representar um avanço pois, um aspecto fundamental no redirecionamento das políticas sociais, ou seja, a organização política da população, não é sequer mencionada como preocupação. Quando critica determinadas soluções emergenciais, decorrentes desse tipo de proposta, que considera assistencial, iguala as propostas social-democratas às dos conservadores.

Assim como Demo, Draibe, na sua defesa por um padrão de proteção social mais democrático, também aponta a importância da participação cada vez maior da população na definição das políticas. Aponta ainda a necessidade de enfrentamento de pelo menos três questões: 1) aumento e redirecionamento do gasto social (revisão do padrão de financiamento dos programas); 2) reforma dos parâmetros e perfil da proteção social(dar as políticas sociais um caráter realmente distributivo); 3) reforma administrativa da máquina do Estado. Quando indica qual deva ser a prioridade da política social, está defendendo a prática do “dar mais a quem tem menos”:

(19) INEP. *Op.cit.*, p.59.

(20) O autor baseou-se na proposta defendida por Hélio Jaguaribe e Wanderley Guilherme dos Santos no livro *Brasil 2.000: para um novo pacto social*. Rio de Janeiro. Paz e Terra, 1986. (Coleção Estudos Brasileiros v.95).

“Temos convivido, até agora, com duas ordens de propostas de governo, uma do tipo “dar tudo cada vez mais a todos” - enganosa e nada factível - e outra do tipo “programas de emergência”, para atender imediatamente os problemas de fome, miséria, desemprego. O que aqui está sendo assinalado obviamente não se confunde com o primeiro, mas também difere do segundo tipo. De fato, o que se propugna é que também no interior da política social prioridades sejam definidas e que, se é verdade que teoricamente tudo é importante, não é menos verdade de que há demandas básicas que não podem ser minimizadas, postergadas, adiadas.” (21)

Essa proposta “reduzida” de política social é bastante polêmica pois, recoloca a discussão à respeito de justiça e igualdade. Muitas vezes, essa proposta é propositalmente aproximada da visão conservadora de Estado e de proteção social, provocando maiores embaraços para distinção das diferentes posturas frente ao Estado de Bem Estar Social.

A própria posição conservadora atual de ataque ao Estado do Bem Estar Social, à nível internacional, com reflexos no Brasil, acrescenta mais elementos geradores de desentendimentos à respeito das posições historicamente adotadas. Segundo Bobbio, o aprofundamento do ataque ao Estado do Bem Estar Social pela “nova direita” não está colocando apenas em jogo o “Estado do Bem Estar Social, isto é, o grande compromisso entre movimento operário e o capitalismo moderno, mas o outro grande compromisso histórico entre o tradicional privilégio da propriedade e o mundo do trabalho organizado, do qual nasceu, direta ou indiretamente, a democracia moderna, através do sufrágio universal, da formação dos partidos de massa, etc..” (22)

(21) DRAIBE, Sônia. **Há tendências e tendências: com que Estado do Bem Estar Social haveremos de conviver neste fim de século?** Campinas: NEPP/UNICAMP, 1989. (Cadernos de Pesquisa, 10). p.38.

(22) LIMA, Luis Antônio de O. A ofensiva da nova direita contra o Estado de ‘Bem Estar’, *Gazeta Mercantil*. São Paulo, 21 de março de 1989.

A discussão à respeito do Estado do Bem Estar Social ou padrão de proteção social no Brasil trilha caminhos complexos. As dificuldades sentidas em função da complexidade do debate teórico tem se refletido nas práticas resultantes dessas concepções. É o que procurar-se-á demonstrar nas análises que serão realizadas adiante.

4) O GOVERNO DE SÃO PAULO, AS PROPOSTAS E PROGRAMAS PARA A ÁREA DA EDUCAÇÃO - 1983 A 1990

4.1. O Governo Montoro (1983 a 1986)

Em 1982, a volta das eleições diretas para os governos dos estados significou um marco no processo de redemocratização do sistema político brasileiro. É a partir desse marco que se estabelece uma nova configuração política, pois entre os 10 estados com governos de oposição estão os de maior peso e importância política, e entre eles o Estado de São Paulo. As diferentes instâncias de poder (estadual e federal) passam a conviver com projetos conflitantes, pois no âmbito federal perduravam projetos de caráter autoritário, enquanto à nível dos estados procurava-se definir projetos mais democráticos, que buscassem tratar as questões sociais de forma não assistencialista. Esta situação política foi batizada por Juan Linz como **diárquica**: “um sistema político em que disputam duas bases de poder executivo com diferentes pretensões à legitimidade.” (1)

O governo instalado no Estado de São Paulo em 1983, apresenta uma concepção de democracia que associa democracia política à democracia social. Apontando as péssimas condições sócio-econômicas em que se encontra a população e tecendo severas críticas ao modelo de proteção social instalado, pretende instituir um novo padrão de intervenção social no Estado. A estratégia implica em adotar uma nova

(1) STEPAN, Alfred. **Os militares: da abertura à nova república**. São Paulo: Paz e Terra, 1985. p.76.

forma de gestão da coisa pública, cujos pilares são a descentralização e a participação, explicitados no documento "Proposta Montoro".

"O sentido geral da proposta é a democratização da administração estadual. Para tanto, é necessário promover a descentralização do processo decisório, a participação da população nas questões de seu interesse e valorizar a criação de empregos como critério da ação político administrativa." (2)

A posição à respeito de democracia não se limita a representatividade do governo, mas avança no sentido da "democracia participativa":

"(...) a democracia moderna não se esgota na dimensão representativa. É também participativa, desde que suscita e incorpora a interferência direta dos diferentes segmentos da sociedade nas decisões governamentais que lhe dizem respeito. Tudo o que puder ser decidido e realizado pelo bairro, pelo município, pela região, não deverá ser absorvido pelos órgãos superiores da administração. Tudo o que puder ser previamente debatido com as comunidades de base, as organizações de moradores, as entidades de classe, não deverá ser resolvido nos gabinetes técnicos." (3)

Pesquisa realizada pelo Núcleo de Estudos em Políticas Públicas da Unicamp sobre o padrão de intervenção social do Governo do Estado de São Paulo no período 1983 a 1986 conclui que a Proposta Montoro de Governo representava a concepção de democracia de significativa parcela das oposições brasileiras.

(2) Proposta Montoro. São Paulo, 1982.

(3) A Batalha da Descentralização e Participação no Governo Montoro. São Paulo: Bandeirante, 1987. p.27.

“Segundo esta concepção é necessário ir além da democracia representativa, ampliando e aprofundando a democratização por meio da inclusão na arena decisória dos segmentos e interesses, mais ou menos organizados, que se constituem a partir de demandas e áreas de ação governamental específicas, particularmente aquelas objeto de “políticas sociais”. De maneira, mais ou menos direta, trata-se de incorporar a multiplicidade das entidades representativas e movimentos que se haviam revitalizado ao longo da abertura ao processo de policy-making setorial, como se de sua soma resultasse, naturalmente, prioridades governamentais claras e não conflitantes.” (4)

Embora a questão da descentralização e participação tenha sido colocada como uma idéia simples, óbvia, ela encerra diferentes e complexos pensamentos e conceitos, que por sua vez oferecem modelos diversos para sua operacionalização. Dessa forma, a falta de definição sobre os eixos de sustentação do programa de governo favoreceu atuações em direções às vezes opostas.

Nesse sentido, algumas dificuldades para operacionalização da concepção de democracia participativa são apontadas pela pesquisa citada: 1) a idéia nasce nas democracias liberais consolidadas e, portanto, sua discussão no Brasil, além de recente, deverá, necessariamente, ser pensada considerando suas peculiaridades; 2) a difusão e incorporação da concepção sem aprofundamento levou a um “convívio contraditório com outras visões sobre o funcionamento democrático das instituições políticas”, deixando explícita a contradição entre concepção e as formas de fazer política; 3) as mudanças da máquina administrativa do Estado foram pensadas dentro do eixo descentralização com participação, sem efetivar as alterações necessárias para sua

(4) Núcleo de Estudos em Políticas Públicas. **Padrão de intervenção social do Governo do Estado de São Paulo - 1983/1986**, Campinas: NEPP/UNICAMP, 1987. p.82

democratização e sem criar canais institucionais em que a população pudesse contribuir para a definição das políticas públicas.

Dessa forma, a análise da formulação e implementação de políticas públicas deve, sem dúvida, considerar que apesar do consenso sobre o diagnóstico da situação sócio-econômica do país e, em parte, sobre as metas a serem alcançadas, o PMDB congregava grupos com concepções distintas sobre democracia e seu funcionamento. Estes grupos estão representados nos vários postos de decisão do novo governo, e procuram viabilizar estratégias concordes às suas concepções.

Assim, compreende-se porque nem mesmo a ênfase na participação como forma de assegurar a democracia foi garantida. As dificuldades ficam transparentes quando se considera a dinâmica de um aparelho de Estado que tem a marca de um regime autoritário-burocrático, e que recebe novas instruções com orientações direcionadas a interesses distintos dos até então veiculados, sem ,entretanto, estarem acompanhados de claras definições.

“Os poucos estudos existentes parecem indicar que a ênfase participativa presente no PMDB não chegou a cristalizar uma orientação clara de ampliação da democracia através de um conjunto de ações concertadas e tendentes a alterar os organismos e mecanismos centrais de policy making. Ela se materializou antes num elenco de esforços desconexos, e não articulados ainda que significativos.” (5)

Apesar das dificuldades apontadas em relação a instituição de um novo padrão de intervenção social no Estado, a pesquisa do NEPP afirma que o governo alcançou transformações qualitativas e quantitativas significativas na área da ação social.

(5) Núcleo de Estudos em Políticas Públicas. *Op.cit.*, p.92/93.

Essas mudanças são visíveis quando se examina as transformações que ocorreram nos “fundamentos do anterior padrão de intervenção governamental na área social”. Ou seja, trabalhando-se o perfil de financiamento, o perfil organizacional, os mecanismos de gestão e operação de programas e as características de eficácia e efetividade social das ações de governo na área das políticas sociais, foi possível delinear um novo perfil de intervenção social.

Embora tenham sido registrados importantes esforços de mudança em relação ao financiamento, como, por exemplo a criação de fundos com aplicação vinculada e a descentralização do processo orçamentário, “não é em relação ao financiamento, mas sobretudo no plano institucional e de operação dos mecanismos de descentralização, municipalização e envolvimento da população sob distintas formas participativas, que se observam as principais e significativas alterações nas formas públicas de procedimento na área social.” (6)

Assim, é possível destacar as ações do governo no sentido de descentralizar poder e desconcentrar recursos financeiros: criação das 42 Regiões de Governo, substituindo as Regiões Administrativas, que passam a elaborar os orçamentos regionalizados; criação de Conselhos para todo tipo de representação, que deveriam encaminhar reivindicações dos diferentes setores populares (feminino, negro, juventude, deficiente, idoso, distrital, etc.); municipalização nas áreas de educação (merenda, prédios escolares), habitação, saúde, promoção social e judiciária.

Em relação aos gastos do governo no setor social, é preciso considerar algumas variáveis fundamentais: crise econômica, afetando a arrecadação tributária e outras receitas; péssima situação das finanças públicas estaduais, com o endividamento do Estado e das empresas públicas e escassez de recursos para os programas sociais.

(6) Núcleo de Estudos em Políticas Públicas. *Op.cit.*, p.43.

A pesquisa aponta, ainda, que o gasto total do Estado decresceu no ano de 1983 em relação ao de 1982 e em 1984 a queda se mantém. O gasto na área social só apresenta recuperação no período 1985/86. A função Educação manteve o mesmo comportamento, mas enquanto o programa ensino fundamental apresenta recuperação desde 1984, o ensino superior só se recuperará a partir de 1985. A área social que apresentou as mais altas taxas de crescimento do gasto foi a Saúde, enquanto as áreas de Promoção Social e Assistência ao Menor apresentaram baixa participação relativa.

Tendo sido já registradas as propostas do Governo Montoro para a área social como um todo, é preciso conhecer as diretrizes traçadas para a área da educação e analisar as formas de operacionalização e seus desdobramentos.

4.2. A Proposta de Educação do Governo Montoro.

A proposta de governo para a área da educação - **A Política Educacional do Estado de São Paulo** - apresentada em dezembro de 1982, contava com um diagnóstico sobre a situação do ensino público fundamental e médio, revelando o estado crítico em que se encontrava o sistema de ensino no Estado de São Paulo.

Tendo em vista a alta seletividade deste sistema, a proposta ressaltava que : “ O Governo Democrático de São Paulo, colocará no centro de sua política educacional a **valorização do ensino público e gratuito em todos os níveis.**” (7)

(7) A Política Educacional do Estado de São Paulo, São Paulo: 1982. Mimeog. p.1.

A visão de educação expressa nesse documento considera a "educação regular, um dos mecanismos fundamentais pelos quais o indivíduo ultrapassa suas limitações para tornar-se cidadão informado e participante no mundo em que vive, capaz de conviver com a diversidade e divergência, consciente de seus direitos e responsável em face de seus deveres." (8) Cabe, portanto, ao poder público garantir a educação formal da melhor qualidade ao maior número de indivíduos.

A educação básica deve garantir, nas séries iniciais, a todos os indivíduos a capacidade para ler, escrever, contar e noções gerais de ciências e nas séries subsequentes aprofundar seus conhecimentos científicos, domínio da língua, desenvolver a reflexão crítica, etc..

Considerando que as linhas básicas do governo Montoro estão pautadas na descentralização e participação, o documento procurava ajustar estes instrumentos à uma política educacional que se propunha democratizar o sistema de ensino:

"Descentralizar não pode e não deve ser compreendido como omissão e ausência de administração porque isso deixa aberto espaço para o livre jogo das forças no qual o mais fraco sempre perde.

Descentralizar não significa, também, delegar responsabilidades e deveres sem a contrapartida de poder e provimento *de meios materiais, humanos e financeiros*.

Em educação, descentralizar deve ser entendido como instrumento que possibilite encontrar com a população

(8) A Política Educacional do Estado de São Paulo, São Paulo: 1982. Mimeog. p.2.

interessada a melhor forma de superar as deficiências locais de modo a garantir para todos o maior número de anos da melhor escolarização possível." (9)

A descentralização, portanto, deve sempre considerar a integração e colaboração dos diversos níveis administrativos "de modo que a participação se realize com base numa autonomia conquistada e assumida e não passivamente recebida". (10)

Definida a filosofia ou concepção de educação que dará respaldo à política educacional, são relacionadas as prioridades por grau de ensino e para os recursos humanos envolvidos:

1) em relação à pré-escola é apontada a necessidade de ampliação da oferta de atendimento para as camadas de baixa renda, que se dará através de algumas estratégias como a antecipação do ingresso na educação regular e criação de mecanismos que permitam aos municípios aplicar seus recursos nesse nível de ensino;

2) em relação ao ensino fundamental, para garantir o acesso e permanência dos alunos será preciso: aumentar a capacidade de atendimento, melhorar as condições administrativas, pedagógicas e materiais do trabalho escolar, propiciar a adequação didática e pedagógica dos currículos, oferecer alimentação aos alunos carentes, prolongar os períodos diários das séries iniciais, etc..

3) em relação ao ensino médio: ampliação gradativa da oferta de vagas públicas, estabelecimento de horários e organização das escolas mais flexíveis, tendo em vista os alunos que trabalham e adequação do currículo;

(9) A Política Educacional do Estado de São Paulo, São Paulo: 1982. Mimeog. p.7.

(10) *Op.cit.*, p.8.

4) em relação ao supletivo: aumento da oferta de ensino, maior supervisão em relação à qualidade, apoio técnico e financeiro às iniciativas da população, integração com as demais esferas públicas que tratam com esse nível de ensino.

5) em relação aos professores, sua revalorização passaria por: recuperação salarial; participação individual e de suas entidades representativas nos órgãos responsáveis pela discussão, elaboração e execução da política educacional; garantia do equilíbrio entre horas-aula e horas-atividade; garantia de condições para que lecionem as disciplinas para qual estão habilitados; concentração de seu trabalho em menor número de unidades; oferecimento de reciclagem e aperfeiçoamento; garantia de recursos didáticos nas escolas.

No que se refere à estrutura da Secretaria da Educação, algumas alterações são indicadas, como: a descentralização de funções para os órgãos intermediários no sentido de agilizar a máquina administrativa, permitindo maior eficiência na utilização dos recursos, a reestruturação de órgãos como a Companhia de Construções Escolares do Estado de São Paulo (CONESP), a descentralização da merenda e a regionalização dos concursos para o magistério. Não estava previsto, ao menos no âmbito desta proposta específica, nenhuma reforma na estrutura administrativa da Secretaria da Educação.

4.3. O Governo Montoro e a Secretaria da Educação.

Durante a gestão do governador André Franco Montoro, a Secretaria da Educação foi dirigida por três secretários, com perfis bastante distintos. No início do Governo assumiu a pasta da educação o ex-ministro da Educação e Cultura do Governo João Goulart, Paulo de Tarso Santos, que permanece um ano à frente da Secretaria

(março de 1983 até maio de 1984). Entretanto, apesar da expressão política do secretário, as diretrizes educacionais desse grupo foram definidas pelo primeiro Chefe de Gabinete, Prof^º José Mario Azanha. Em substituição à Paulo de Tarso, assume a pasta o economista Paulo Renato Costa Souza, que permanece no cargo até meados de 1986, quando é eleito reitor da UNICAMP. O terceiro e último secretário do governo Montoro é José Aristodemo Pinotti, médico, ex-secretário da saúde do referido governo e ligado ao grupo do vice-governador Orestes Quércia.

Em 1983, os responsáveis pela gestão da pasta da educação iniciaram seu trabalho realizando um diagnóstico da rede estadual de ensino. Este diagnóstico se distinguia dos demais já realizados em governos anteriores, em função do apelo para que todos os educadores (professores, especialistas e etc.) dele participassem. Para tanto, elaborou-se material intitulado Documento Preliminar para Reorientação das Atividades da Secretaria da Educação do Estado de São Paulo ou Documento Nº 1, (11) providenciou-se a sua distribuição para toda a rede de ensino.

O Documento Preliminar constava de um breve painel da educação no Brasil e no Estado de São Paulo, onde o grupo dirigente explicitava sua posição sobre a situação do ensino e indicava quais caminhos considerava mais adequados para tentar reverter o quadro encontrado. Pretendia-se pois, partindo de alguns princípios, já referidos anteriormente, sobre o sistema educacional, formular uma Política Educacional com a participação de todos os agentes envolvidos na educação.

A idéia principal que perpassa todo o Documento é a de que a melhoria do ensino será conseguida na medida em que cada escola, e sua respectiva comunidade, tenha condições de realizar uma identificação de seus problemas e formular as soluções que considerar adequadas.

(11) Resolução SE 118, de 07/06/83.

“Cada escola tem características pedagógico-sociais irreduzíveis quando se trata de buscar soluções para os problemas que vive. A realidade de cada escola - não buscada por meio de inúteis e pretensiosas tentativas de “diagnóstico” - mas tal como é sentida e vivenciada por alunos, pais e professores, é o único ponto de partida para um real e adequado esforço de melhoria. Nessas condições, é preciso que no âmbito de cada escola - e com a colaboração de todos os recursos da comunidade - sejam explicitados os problemas que impedem a melhoria do ensino e formuladas as suas possíveis soluções. Cada escola deve, pois, ter o seu próprio plano de melhoria, que não será mais do que seu próprio esforço em corrigir as distorções e os desacertos técnicos, bem como em remover ou atenuar os impedimentos sócios-econômicos de origem extra-escolar que embaraçam uma ação educativa eficaz. Em face desse quadro a ação de órgãos centrais da Secretaria de Educação deve ser definida não em função de planos de melhoria gerais e abstratos a serem impostos a toda rede de escolas, mas dirigida exclusivamente à criação de condições de sustentação e apoio ao auto-esforço insubstituível de cada escola na busca da superação de suas deficiências.” (12)

A Secretaria da Educação assumia, assim, uma posição de parceira na formulação da Política Educacional. A questão da autonomia da escola era colocada como um princípio a ser considerado na discussão que deveria trazer subsídios para a definição da política a ser adotada.

(12) Educação Democrática. Secretaria de Estado da Educação. São Paulo, n.1, 1983. Documento Preliminar para Orientação das Atividades da Secretaria.

A via encontrada pela Secretaria para que fosse garantida a participação dos professores e demais envolvidos com a educação na definição da política educacional, foi a instituição, no primeiro ano de governo, do Fórum de Educação do Estado de São Paulo. Ele foi criado por decreto do governador, com a finalidade de discutir as diretrizes e bases da educação nacional e a estrutura e funcionamento do sistema educacional, em particular do sistema estadual; facilitar as discussões entre os órgãos da SE, entidades, grupos interessados na educação; recomendar projetos.

“ O Fórum de Educação do Estado de São Paulo tem por objetivo vencer a tradição elitista de elaborar leis e projetos em gabinetes. Para isto garante a discussão ampla e permanente dos problemas educacionais, pois sem a participação da sociedade, dos profissionais da área e suas organizações, toda mudança introduzida na educação, além de ilegítima, é efêmera.” (13)

A Secretaria volta a reafirmar sua posição em relação à autonomia da escola ,quando envia novo documento à Comissão de Educação da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, em setembro de 1983. Nele, seu autor, José Mario Azanha, esclarece que a estrutura administrativa da Secretaria não possibilita o desenvolvimento dessa política, colocando em dúvida a efetiva realização do compromisso de democratização da escola pública paulista.

A autonomia da escola, defendida nesse momento, é entendida não como uma simples autonomia administrativa e financeira, mas como a “autonomia do próprio processo educativo”, e o papel da Secretaria seria o de definir “diretrizes gerais capazes de assegurar a unidade do processo educativo com relação aos seus objetivos fundamentais”. (14)

(13) Educação Democrática. Secretaria de Estado da Educação. São Paulo, n.3, 1983. Primeira Sessão Pública do Fórum de Educação do Estado de São Paulo.

(14) AZANHA, José Mário P. **Educação: alguns escritos**. São Paulo: Nacional, 1987. (Atualidades Pedagógicas, 135). p.137.

Entretanto, essa concepção de autonomia não é resultado de consenso entre os diversos grupos. No interior da Secretaria e no Governo, as divergências são inúmeras. Elas são de duas ordens: a aceitação ou não da autonomia da escola como alternativa para solução dos inúmeros problemas do ensino e as diferentes concepções sobre autonomia, que indicam diferentes estratégias para que a escola possa alcançá-la.

Assim, na proposta defendida pelo Governador Montoro, descentralizar a Educação significa fazer com que ela passe a ser administrada pelos municípios, já que esses, em função da proximidade com a comunidade, teriam mais condições de responder às suas necessidades e expectativas. Em nenhum momento menciona-se o fortalecimento da unidade escolar, nem tampouco sua autonomia.

Por outro lado, o Secretário da Educação faz a defesa da autonomia da escola, sem, entretanto, identificar as estratégias:

“Temos afirmado (...) nossa posição favorável à autonomia das escolas e à liberdade de ensino porque não acreditamos que sem isto possamos alcançar o nosso principal objetivo: a melhoria do ensino público. Sem autonomia, a escola fica sujeita a determinações tomadas à distância por pessoas não familiarizadas com a especificidade de sua realidade.” (15)

No Documento Nº 1, José Mario Azanha (16) defende a **autonomia do processo educativo** pois, acredita que:

“(...) nenhum regimento próprio, nenhum Conselho Deliberativo, por si sós, darão à escola a autonomia educativa. Esta só se

(15) PAULO DE TARSO SANTOS. **Educação Democrática**. Secretaria de Estado da Educação. São Paulo, n.1, 1983, p.3.

(16) A partir de julho de 1983, Azanha deixa a Chefia de Gabinete e passa a colaborador da Secretaria.

obtem 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. Enfim, a autonomia da escola é algo que se põe com relação à liberdade de formular e executar um projeto educativo.” (17)

Para o chefe de gabinete da Secretaria, Iris Barbieri, a descentralização do poder é a forma indicada para atenuar-se o conflito que costuma ocorrer, nos grandes sistemas, entre a participação e a hierarquia. Acredita que a participação de toda a comunidade na unidade escolar está condicionada à atuação de dois órgãos: Conselho de Escola e Associação de Pais e Mestres (APM):

“Com a efetivação e legitimação pela representatividade dos canais de participação que combatem a estrutura básica centralizadora e a reformulação do Conselho de Escola e da APM somando-se, a participação amenizará a hierarquia que pode ter a sua própria dinâmica impeditiva de criação de novas formas, senão as que servem aos seus propósitos, portanto, autoritária e conservadora. O sistema escolar será morfogênico, criando formas para seus diferentes meios em cada tempo e lugar.” (18)

Os diversos órgãos da SE, quando se manifestaram a respeito do Documento Nº 1 (19) procuraram definir o conceito **autonomia**. No documento apresentado pela Coordenadoria de Ensino da Grande São Paulo (COGSP), destacou-

(17) JOSÉ MÁRIO PIRES AZANHA. **Educação Democrática**. Secretaria de Estado da Educação. São Paulo, n.3, 1983, p.5.

(18) IRIS BARBIERI. **Educação Democrática**. Secretaria de Estado da Educação. São Paulo, n.7, 1983, p.3.

(19) Os documentos desses órgãos foram consubstanciados no Documento de Trabalho Nº 2, publicado pelo Jornal Educação Democrática Nº 3 de 1983.

se a necessidade de definição do conceito de autonomia em função do temor de que a sua contrapartida fosse a omissão do Estado. Indicavam-se, também, estratégias alternativas para que o processo se efetivasse: a criação de Conselhos de Classe, Conselhos de Escolas, Conselhos Comunitários, Conselhos Municipais.

Para as diferentes instâncias da Coordenadoria de Ensino do Interior (CEI), “os problemas e sugestões referentes ao aspecto da autonomia da escola foram centralizados na possibilidade de as escolas elaborarem seus próprios regimentos”. (20) As transformações deveriam ocorrer a curto, médio e longo prazo, e a autonomia alcançada pelas escolas seria proporcional ao seu esforço. Condiționavam a possibilidade de conquista de autonomia administrativa e pedagógica a uma série de providências, como: garantia de amplo debate; participação da comunidade; normas gerais para elaboração de regimentos pelas escolas; descentralização de matrículas, calendário, atribuição de aulas, aquisição de materiais, reforma e ampliação de prédios e etc.

O estabelecimento do Fórum de Educação do Estado de São Paulo, cujo lema era “Autonomia e Participação”, possibilitou a apresentação e confrontação das diferentes concepções de educação. Na sua 1ª Sessão (agosto de 1983) discutiram-se as diversas concepções sobre escola pública. Estava presente a defesa irrestrita da escola pública, não como “agência de socialização do saber popular” (Dermeval Saviani - PUC - SP), mas como instituição cujo fazer específico deve ser recuperado: “o ensino e os conteúdos” entendendo-se que “o conhecimento é produzido socialmente.” (Guiomar Mello - Secretária Municipal de Educação de São Paulo). Todavia, houve quem considerasse que a defesa do ensino público era secundária, no momento, quando duas lutas deveriam ser destacadas: “a derrota da ditadura e a conquista de um novo ponto de partida para a revolução democrática” (Florestan Fernandes - PUC -

(20) Educação Democrática. Secretaria de Estado da Educação. São Paulo, n.3, 1983.

SP). Isto sem falar de posições onde se enfatizava a necessidade de se ouvir o educando e estabelecer uma relação de liberdade entre professor e aluno (Paulo Freire). (21)

Na 2ª Sessão, quando discutiram-se as propostas de transformação da escola pública, as indicações também foram díspares: gradual extinção das escolas particulares; valorização do magistério; estabelecimento de diálogo entre as escolas e órgãos centrais; formação de professores; trabalho pedagógico voltado para as necessidades do povo. As propostas apresentadas não estavam articuladas nem eram justificadas por uma determinada concepção de educação.

Essa situação exemplifica, de forma viva, o que foi levantado anteriormente, ou seja, o consenso em relação aos diagnósticos era proporcional à falta de clareza e divergência quanto às diversas concepções e estratégias de intervenção. Em parte, essas dificuldades se explicam em função da inexistência, até então, de arenas que possibilitassem a confrontação e aprofundamento de posições políticas.

Para a análise do resultado das discussões a respeito do Documento Nº 1 foi estabelecida uma comissão composta por membros do Fórum. Porém, na 3ª Sessão, realizada em dezembro de 1983 (a última a ter importância) essa apreciação não foi apresentada.

Embora tenha sido elaborada uma síntese dos resultados, publicada no jornal Educação Democrática, a totalidade desses resultados não se tornou pública. Tampouco estabeleceu-se uma discussão aprofundada das indicações do Fórum. Daí decorreram diferentes e polêmicas versões de sua utilização: a) uma parcela dos professores e especialistas da rede estadual e algumas de suas associações representativas consideravam que suas propostas não haviam sido assimiladas, em

(21) A síntese da primeira sessão do Fórum da Educação foi publicado no Jornal Educação Democrática Nº 3 de 1983.

função do predomínio de uma visão reacionária do processo educativo, que não se coadunava com os princípios democráticos estabelecidos; b) representantes da Secretaria, atuando em diferentes órgãos, defendiam a posição de que embora as propostas não tivessem sido divulgadas de forma sistematizada, estavam incorporadas às diretrizes e programas do governo.

Com o material que foi possível levantar, tanto em textos oficiais como em entrevistas, pode-se inferir que as duas versões apresentam algum fundamento. Quanto à primeira versão, é possível identificar nas propostas provenientes das escolas, principalmente no que dizia respeito a avaliação, uma indicação em sentido contrário ao apresentado pelo documento. Os professores solicitavam a volta da 2ª época, jubilamento, exames finais, atribuição de notas ao invés de conceitos, fim do ensino fundamental de 8 séries e etc..

Porém, também são significativas as indicações sobre a necessidade de autonomia da escola, da descentralização da tomada de decisão e dos recursos financeiros, e da alteração dos currículos. Algumas dessas propostas estavam presentes nas medidas adotadas pelos dirigentes durante esse período.

Cabe agora analisar como se deu o processo de intervenção no sistema estadual de ensino, através do exame de um dos principais programas adotados - o Ciclo Básico - procurando identificar as razões de sua formulação e as estratégias adotadas para sua implementação, e em que medida havia correspondência com a concepção discutida.

4.4. O Ciclo Básico

O Ciclo Básico foi instituído pelo decreto 21.833 de dezembro de 1983, para todas as escolas da rede estadual. Embora tenha sido publicado no jornal Educação Democrática Nº5 um texto sobre o Ciclo Básico, para estimular a discussão entre os professores, isto ocorreu somente um mês antes da publicação do decreto, impossibilitando o aprofundamento da discussão sobre a medida que estava sendo proposta.

Este procedimento contrariou a orientação que, até o momento, o grupo dirigente havia tentado imprimir à sua prática: evitar tomadas de decisão sem a participação da comunidade educacional e evitar a elaboração e implementação de projetos e programas homogêneos para todas as escolas da rede pública estadual.

Por outro lado, havia a justificativa de que, passado praticamente um ano de governo, nenhuma medida efetiva havia sido tomada para atacar o principal problema do sistema de ensino, qual seja, os gigantescos e injustificáveis índices de repetência e evasão nas 1ª séries do ensino fundamental.

Examinando os vários documentos oficiais e a legislação à respeito do Ciclo Básico é possível perceber as diferentes qualificações atribuídas à medida:

a) "Uma proposta política para todo o sistema de ensino do Estado de São Paulo que tem por objetivo reverter o fracasso escolar." (22)

b) "Sendo o Ciclo Básico uma proposta pedagógica centrada no aluno, é necessário adotar uma sistemática de trabalho que assegure a ele o tempo necessário

(22) SÃO PAULO (Estado) Secretaria da Educação. Coordenadoria de Estudos e Normas Pedagógicas. **Proposta de alfabetização para o sistema de ensino do Estado de São Paulo: o ciclo básico.** São Paulo: SE/CENP, [19--]. p.1.

para superar as dificuldades do processo de alfabetização, segundo seu ritmo de aprendizagem e suas características sócio-culturais.”; (23)

c) “A reorganização do ensino de 1º Grau, no que respeita à implantação do Ciclo Básico, mais do que uma medida administrativa, é uma diretriz pedagógica, centrada no aluno.” (24)

Como ponto de partida para uma reorganização gradativa do ensino fundamental, a proposta do Ciclo Básico apontava para uma série de medidas: novo enfoque da aprendizagem da língua escrita; uma revisão da prática pedagógica; redefinição do papel da avaliação e reformulação curricular. Entendia-se também como fundamental a reformulação do Estatuto do Magistério e a elaboração de novo Regimento Escolar. (25)

Como se pode observar das citações transcritas acima, o Ciclo Básico foi considerado como proposta pedagógica, proposta política e como um programa capaz de possibilitar a discussão, revisão e reorganização da escola fundamental. Os diferentes documentos oficiais podem ter contribuído para desencadear interpretações distintas entre os professores e especialistas à respeito do propósito do Ciclo Básico.

Apesar de ter sido instituído por decreto, seguido de inúmeras resoluções e pareceres que procuravam demarcar suas possibilidades e limites e de ter recebido, por parte da própria Secretaria, designações algumas vezes contraditórias, esperava-se que o Ciclo Básico fosse identificado enquanto **proposta educacional**, capaz de

(23) SÃO PAULO (Estado) Secretaria da Educação. Coordenadoria de Estudos e Normas Pedagógicas. **Ciclo básico: orientações para elaboração do plano de trabalho do ciclo básico nas UE's do sistema de ensino oficial.** São Paulo: SE/CENP, [19__]. p.8.

(24) Informativo CENP: ciclo básico. São Paulo, Fev.1984. Edição Especial. p.9.

(25) SÃO PAULO (Estado) Secretaria da Educação. Coordenadoria de Estudos e Normas Pedagógicas. **Reorganização do Ensino de 1º Grau: Ciclo Básico.** In: **Ciclo básico.** São Paulo: SE/CENP, 1987.

consolidar o princípio da autonomia da escola. Assim, a resolução SE nº13, de janeiro de 1984, que regulamenta o projeto, indica que “a proposta pedagógica do Ciclo Básico será elaborada pela unidade escolar...”.

As diferentes propostas de intervenção para tentar reverter o quadro educacional, discutidas durante um ano, até a publicação do decreto que instituiu o Ciclo Básico, revelam as diversas posições acerca de políticas públicas na área social. Mesmo considerando que todos os grupos dirigentes que atuavam na máquina pública a partir de 1983 comungavam de alguns princípios gerais acerca de democracia, ou seja, partiam de um patamar comum, quando se passou à operacionalização desses princípios, as estratégias seguiram direções bastante diversas (26).

Sendo assim, é importante destacar que a posição adotada pela Secretaria, a partir daí, não corresponde ao que se propôs inicialmente. Não há dúvida de que a justificativa para a adoção do Ciclo Básico estava estreitamente vinculada às necessidades de estancar o processo de expulsão observado nas séries iniciais do ensino fundamental, que chegava a 50% em algumas regiões. As manifestações iniciais da Secretaria, porém, não apontavam para a adoção de programas ou propostas destinadas à totalidade das escolas. Apesar disso, o Ciclo Básico foi instituído por decreto do Governador no final de 1983, para todas as escolas da rede estadual.

Outro indicador de que a orientação já não seguia o espírito inicial de participação revela-se até internamente, na medida em os próprios órgãos da Secretaria não apresentavam o mesmo nível de envolvimento e decisão em relação ao Ciclo Básico. Entrevistando uma supervisora de ensino, que à época da implementação do Ciclo Básico estava prestando serviço na Coordenadoria de Estudos e Normas Pedagógicas (CENP), foi-lhe perguntado à respeito do surgimento da idéia do Ciclo Básico:

(26) Ver a respeito o trabalho de Leda Pedroso - **Democracia, Política e Administração Educacional** - Campinas: Fac. de Educação/UNICAMP, 1991. Dissertação de Mestrado - onde apresenta as diferentes concepções de educação e de democratização de educação através dos diversos grupos que elaboraram propostas de governo para a área de educação.

“O Paulo de Tarso já tinha essa idéia na cabeça, das duas séries unificadas. A Alceste (técnica da CENP) disse até que existiam outros mecanismos, não precisa só essa coisa de fundir as duas... Porque as duas séries unificadas tinha a memória do trabalho unificado de pouca duração do José Mario Azanha, em 1968. Era isso que tinha na memória. Mas ele (Secretário) já veio com essa idéia. Então, foi uma decisão que foi independente de estudos internos da CENP. Aí, já que a coisa ia cair na rede, ou a CENP entrava no barco ou a ATPCE fazia, porque lá tinha a Tereza Lair que acreditava na coisa e começou a divulgar. Então a CENP teve que correr e ir atrás. Foi uma agonia! Agora estou me lembrando! Aí o povo teve que entrar para ir no comboio.”

Entretanto, é preciso considerar que o grupo que elaborou a proposta procurou suavizar o seu caráter de “pacote fechado”, explicitando que o Ciclo Básico não deveria ser entendido como “uma receita metodológica e nem como um pacote de medidas inteiramente prescritivas, mas como uma abertura para que a escola possa rever suas formas de atuar, a partir da maior flexibilidade e de recursos suplementares que lhe foram oferecidos, valorizando, entre outras coisas, a experiência acumulada de professores alfabetizadores.” (27)

Entendiam que a melhoria da qualidade de ensino não se restringe à adoção de “medidas estritamente pedagógicas, mas se resolve no âmbito da política educacional que redefine prioridades e objetivos, aglutinando esforços e recursos dos mais diversos para lograr alcançá-los”. (28)

(27) SÃO PAULO (Estado) Secretaria da Educação. Coordenadoria de Estudos e Normas Pedagógicas. **Ciclo básico**. São Paulo: SE/CENP, 1987. p.23.

(28) SÃO PAULO (Estado) Secretaria da Educação. Coordenadoria de Estudos e Normas Pedagógicas. **Ciclo básico**. São Paulo: SE/CENP, 1987.

O Ciclo Básico tinha por objetivo reverter o fracasso escolar, introduzindo uma discussão mais profunda sobre alfabetização e proporcionando, ao mesmo tempo, a reorganização gradativa do ensino fundamental.

Alguns pontos de partida foram estabelecidos para que estes objetivos fossem alcançados:

- definição de uma nova prática pedagógica, que " não se reduz ao método utilizado ou a uma relação de conteúdos, mas se apóia sobre uma reflexão epistemológica e uma revisão da interação professor e aluno."; (29)

- respeito ao ritmo do aluno, no sentido de encontrar um "tratamento adequado às necessidades de aprendizagem da clientela e diminuir a distância existente entre o desempenho dos alunos das diferentes camadas da população, garantindo a todos o direito à escolarização."; (30)

- alterações sobre o conceito de avaliação, que "deixando de ser um instrumento de seletividade que decide ao final do ano sobre a promoção ou a retenção do aluno, deverá servir para diagnosticar os progressos apresentados pelo aluno em relação ao seu saber anterior bem como os resultados de um trabalho pedagógico visando à tomada de providências posteriores." (31)

Era ainda prevista outra série de medidas que deveriam contribuir para a reorganização do sistema de ensino:

(29) SÃO PAULO (Estado) Secretaria da Educação. Coordenadoria de Estudos e Normas Pedagógicas. *Op.cit.*, p.15.

(30) SÃO PAULO (Estado) Secretaria da Educação. Coordenadoria de Estudos e Normas Pedagógicas. *Op.cit.*, p.15.

(31) SÃO PAULO (Estado) Secretaria da Educação. Coordenadoria de Estudos e Normas Pedagógicas. *Op.cit.*, p.16.

- reformulação curricular;
- adequação do Regimento Escolar a uma escola que se pretende democrática;
- revisão do Estatuto do Magistério.

Oferecer condições objetivas para que estes princípios pudessem ser operacionalizados era fundamental. O Ciclo Básico alterou alguns pontos fundamentais da estrutura do ensino:

- desserialização do período de alfabetização (continuidade do processo de ensino-aprendizagem correspondente às duas primeiras séries do ensino fundamental);
- mudança do enfoque da avaliação, que deixa de ser instrumento seletivo de promoção ou retenção do aluno, para ser indicador de seu progresso e de revisão da prática do professor;
- implementação de medidas de apoio ao Ciclo Básico, como:
 - . carga horária suplementar remunerada para o professor;
 - . criação de grupos de apoio suplementar para dar atendimento aos alunos;
 - . possibilidade de remanejar alunos e a formação de novas classes.

Assim, as crianças que ingressaram na escola no ano de 1984, permaneceram no Ciclo Básico em 1985, integrando agrupamentos-classe, organizados segundo as etapas já alcançadas no ano anterior. Os alunos que, ao final do segundo ano de escolarização foram alfabetizados, seguiram para a terceira série do 1º Grau.

Os alunos que não venceram essas etapas, continuaram no Ciclo Básico no ano seguinte, integrando classes que correspondiam ao seu estágio de aprendizagem.

A escola poderia, no decorrer do ano letivo, promover o remanejamento/ reagrupamento na medida em que reavaliasse que tal procedimento resultaria em melhor oportunidade de aprendizagem para os alunos.

A unidade escolar também poderia organizar grupos de alunos para apoio suplementar, ou seja, as crianças mais despreparadas ou mais lentas deveriam ser encaminhadas pelo professor a uma espécie de reforço escolar - os Grupos de Apoio Suplementar (GAS). O aluno receberia esse reforço pelo tempo que fosse necessário. Cada grupo deveria ser composto por no mínimo 15 alunos, que receberiam mais 2 horas-aula diárias, com presença obrigatória.

Todos os órgãos da SE estavam agora “envolvidos” na implementação do programa. A SE utilizou sua estrutura para estabelecer comunicação com as escolas. Assim, foram realizados encontros e treinamentos para capacitar os técnicos das Divisões Regionais de Ensino (DRE's) e Delegacias de Ensino (DE's), que deveriam, de posse das informações, repassá-las às unidades escolares e orientar as mesmas na implementação do programa.

A resistência encontrada no nível intermediário, que muitas vezes impedia que as informações chegassem às escolas, e o gigantismo e complexidade da estrutura, também prejudicando o fluxo de informações, levaram a SE a optar por um programa de treinamento à distância, utilizando um sistema de multimeios (rádio, televisão, apostilas) nomeado Projeto IPÊ.

A principal discussão encaminhada pelos órgãos centrais, que se segue à divulgação do programa, é relativa à avaliação. Ao final do primeiro ano de implementação do Ciclo Básico, os professores não tinham claro os critérios a serem

utilizados para avaliar os alunos. Havia uma enorme pressão das instâncias intermediárias (Divisões Regionais de Ensino e Delegacias de Ensino) para que se normatizasse a avaliação em termos de conteúdos a serem trabalhados, enquanto a Secretaria, através da Coordenadoria de Estudos e Normas Pedagógicas (CENP), procurava discutir uma concepção mais ampla de avaliação. Esta discussão suscitava nos órgãos centrais uma questão já posta desde o início da implementação do Ciclo Básico - proposta de desseriação x promoção automática. Parcela significativa dos educadores acreditavam que, dado os altos índices de reprovação que caracterizavam o sistema de ensino, essa discussão não era fundamental.

É importante ressaltar que várias medidas foram tomadas para oferecer às escolas "caminhos legais" que permitissem desencadear o processo de avaliação. Por exemplo, a introdução da **Ficha Descritiva do Rendimento do Aluno do Ciclo Básico**, onde o professor deveria deixar registrado o desempenho de cada aluno.

No início de 1984, quando se completava um ano de Governo, a Secretaria de Educação enfrentou uma crise, que na verdade, refletia as dificuldades sentidas por todas as áreas sociais: a falta de recursos em função da crise econômico-financeira que atingia o país. Os professores desencadearam uma longa greve por melhores salários e condições de trabalho. Devido ao desgaste político decorrente dos conflitos e negociações com os professores, o governo promoveu a substituição da equipe da Educação, indicando o economista Paulo Renato Costa Souza para assumir a pasta.

Em seu discurso de posse, o novo secretário reafirma a importância do Ciclo Básico como medida pedagógica e se propõe a implantá-lo efetivamente. Manifesta-se favorável ao Fórum da Educação, porém não acredita que este possa contribuir, de imediato, para a resolução das graves questões que se apresentam e que ele se propõe enfrentar, como: superação da crise política; aceleração do processo de modernização e racionalização da máquina administrativa da Secretaria a fim de descentralizar e

municipalizar o ensino; a manutenção do funcionamento do sistema escolar; e realização de capacitação e reciclagem para os professores.

De fato, toda a ênfase de sua gestão recaiu sobre esses pontos, deixando em segundo plano as discussões do Fórum, que, ainda assim, desencadeou mais alguns encontros antes de extinguir-se, sem recuperar o status que lhe havia sido conferido no primeiro ano da administração.

Em relação à democratização e autonomia da escola, o novo secretário era favorável a:

“... continuar a aprofundar o processo de descentralização da secretaria e democratização da escola. O que já se realizou na secretaria durante a gestão de Paulo de Tarso em relação à merenda e à construção escolar deverá ser ampliado. Esse processo deverá chegar aos aspectos pedagógicos e à própria gestão do sistema educacional. Haveremos de enfrentar o difícil problema da municipalização do ensino sem receitas pré-fixadas e procurando soluções que nos permitam preparar o futuro, que se consolidará a partir de um efetivo esforço político e tributário dos municípios. A secretaria da Educação deverá, gradualmente, assumir um caráter mais normativo e orientador, delegando a execução e as decisões operacionais para os níveis descentralizados.” (32)

A visão do novo secretário aproxima-se da definida pelo Governador, ou seja, a ênfase retornava para descentralização do ensino, no sentido de delegar competências aos municípios. A questão da autonomia da escola fica fora da pauta de discussões.

(32) Educação Democrática. Secretaria de Estado da Educação. São Paulo, n.10, 1984. p.3.

A concepção do novo secretário a respeito de políticas públicas, evidenciava-se quando ele se refere ao seu projeto utópico de política de Estado, que seria a realização de uma “verdadeira integração da ação social do Estado, unindo esforços especialmente nas áreas de Educação e Saúde, visando um atendimento integrado à população.” (33)

A melhoria da qualidade do ensino fundamental destacava-se como uma das ações prioritárias da Secretaria. Ao mesmo tempo em que se procurava difundir os princípios e objetivos do Ciclo Básico, a SE desenvolvia ações que deveriam auxiliar e contribuir para o sucesso e continuidade da proposta educacional. Ao lado do investimento na capacitação, a Coordenadoria de Estudos e Normas Pedagógicas (CENP) deu início à discussão de novas Propostas Curriculares, contando com professores da rede e especialistas das universidades nos diversos componentes curriculares.

A revisão dos Guias Curriculares estava dentro do espírito de reorganização da escola fundamental. Embora, desde a implantação do Ciclo Básico alguns grupos tivessem defendido a necessidade de continuação dessa medida, ou seja, a implementação dos demais ciclos para que a reformulação da escola pudesse efetivamente ocorrer, esta proposta só aparece concretamente na versão preliminar de alteração curricular. Assim, dando continuidade ao princípio que inspirou o Ciclo Básico, na proposta preliminar, as oito séries do ensino fundamental foram agrupadas em três blocos, o Ciclo Básico, o Ciclo Intermediário (3ª, 4ª e 5ª séries) e o Ciclo Final (6ª, 7ª e 8ª séries).

A justificativa para reagrupamento das séries em “blocos” já havia sido utilizada para a implementação do Ciclo Básico : “ é uma tentativa de superar o corte

(33) Educação Democrática. Op.cit., p.3.

arbitrário da seriação à medida que esta supõe uma coincidência -que não encontra justificativa científica - entre um conteúdo previamente estabelecido a ser ministrado numa determinada série e o que os alunos efetivamente conseguem aprender.” Entretanto, a nova Proposta Curricular não propõe a desseriação dos dois últimos ciclos.

Durante os dois primeiros anos de implementação do programa, a Secretaria realizou inúmeros encontros para acompanhá-lo e avaliá-lo, e em 1985, juntamente com a Fundação Carlos Chagas (FCC), promoveu uma avaliação com a intenção de conhecer alguns resultados e levantar sugestões para futuros ajustes.

Tal avaliação, realizada após dois anos de implantação do programa, chegou a resultados animadores. Constatou-se um ganho de 10% na aprovação dos alunos do Ciclo Básico para a 3ª série. Outro aspecto considerado positivo por técnicos da SE, é o de que a alfabetização passou a ser discutida por todo o sistema de ensino, isto é, da escola fundamental à universidade. Concluem que:

“definida como um problema político, a alfabetização está começando a ganhar novo status educacional na escola... Eis aí um bom começo para enfrentar talvez o mais grave problema apresentado pela educação brasileira. E, na verdade trata-se apenas do começo, porque a análise dos primeiros resultados do Ciclo Básico evicencia também, que há ainda uma longa caminhada a fazer até que a escola entre nós se transforme em verdadeiramente democrática e logre ensinar a todos aquilo que a sociedade valorizou como conhecimento básico, como patrimônio comum do povo e da nação.” (34)

(34) SÃO PAULO (Estado) Secretaria da Educação. Assessoria Técnica de Planejamento e Controle Educacional. **A implantação do ciclo básico nas escolas estaduais de São Paulo: avaliação do primeiro ano.** São Paulo: SE/ATPCE, 1985.

A partir da avaliação da Secretaria/Fundação Carlos Chagas, algumas medidas foram implementadas: a possibilidade de professores sem vínculo com a escola assumirem os Grupos de Apoio Suplementar; suplentação da merenda; oferecimento de 2 horas semanais remuneradas, para reuniões, extensivas aos professores de 3ª e 4ª séries (já denotando a necessidade de ampliação do programa para as séries subsequentes) e a utilização do Projeto Ipê para aprofundar a discussão sobre alfabetização.

Ainda durante o ano de 1985, o grupo da Coordenadoria de Estudos e Normas Pedagógicas (CENP) responsável por acompanhar a implementação do Ciclo Básico, aprofundando questões sobre o processo de alfabetização e baseando-se em pesquisas recentes das áreas de psicologia, linguística, psicolinguística e sociolinguística, iniciou a formulação de uma proposta alternativa de alfabetização. A nova proposta adotava a perspectiva construtivista. (35)

Essa concepção do processo de ensino aprendizagem começou a entrar em conflito com algumas das medidas já desencadeadas pelo Ciclo Básico, como por exemplo, com as fichas de avaliação e o remanejamento dos alunos.

Durante o ano de 1986, paralelamente às discussões a respeito das Propostas Curriculares, a SE investiu na capacitação dos seus docentes. Duas estratégias tiveram destaque nas ações de capacitação para professores e especialistas: os convênios estabelecidos com as três Universidades Públicas Estaduais e a educação à distância, com a expansão do Projeto IPÊ, que passou a ser utilizado para todas as áreas do currículo.

(35) Sobre o tema pode-se consultar:

FERREIRO, E. **Reflexões sobre alfabetização**. São Paulo: Cortez, 1985.

FERREIRO, E., TEBEROSKY, A. **A psicogênese da língua escrita**. Porto Alegre: Artes Médicas, 1985.

SÃO PAULO (Estado) Secretaria da Educação. Coordenadoria de Estudos e Normas Pedagógicas. **Proposta curricular para o ensino de língua portuguesa: 1º grau**. 4.ed. São Paulo: SE/CENP, 1991. 80p.

Em 1986, a Coordenadoria da Grande São Paulo, responsável pelas escolas da rede estadual nessa região, propõe e aprova projeto denominado "Antecipação da Escolaridade". Os alunos que ingressassem na 1ª série do 1º Grau em 1987, sem terem frequentado a pré-escola, começariam a frequentar a escola no período anterior ao início do ano letivo. Com isso, pretendia-se favorecer a adaptação ao ambiente escolar e o acesso à leitura e à escrita. O projeto mereceu inúmeras críticas do grupo responsável pelo acompanhamento do Ciclo Básico da Coordenadoria de Estudos e Normas Pedagógicas (CENP), por não ter procurado envolver os professores das primeiras séries, que já estavam participando de uma série de ações.

Ao final do Governo Montoro, com a última troca de secretário, foi desencadeado outro projeto para o 1º Grau - o PROFIC- Programa de Formação Integral da Criança. Este projeto foi criticado por adotar uma concepção distinta da que estava em vigor, pois enfatizava a guarda da criança, considerando-se mais a questão da saúde e alimentação do que as pedagógicas propriamente ditas, e por abandonar um projeto como o Ciclo Básico, que apresentava resultados positivos. O PROFIC, entretanto, não teve força suficiente para desativar o Ciclo Básico, que se manteve funcionando paralelamente. O secretário que introduziu este novo programa - o médico José Aristodemo Pinotti- não pertencia ao grupo mais próximo do governador e sim ao do vice-governador Orestes Quércia, já em franca campanha à sucessão estadual. Dado esta vinculação política, acreditava-se que o PROFIC pretendia igualar-se à proposta educacional implementada no Rio de Janeiro - a dos CIEPS, Centros Integrados de Educação Pública, que vinha oferecendo dividendos políticos ao governador daquele estado.

A mudança de rumo contribuiu para confundir e dificultar a compreensão dos professores a respeito dos objetivos do Ciclo Básico. Contrariando as expectativas, o governo, através da Secretaria da Educação, em vez de aprofundar a medida, estendendo às demais séries algumas ações já implementadas no Ciclo Básico e garantindo a discussão da reformulação do ensino fundamental, introduz um novo projeto.

4.5. As medidas na área da educação no Governo Quércia (1987 a 1990)

Em 1987, assume um novo governo, mas ainda sob a direção do PMDB. O governador Orestes Quércia transfere o secretário Pinotti para a pasta da Saúde e nomeia Chopin Tavares de Lima, vindo da Secretaria do Interior, para a pasta da Educação.

A Secretaria de Educação procura avançar na construção de uma concepção de trabalho pedagógico a partir da unidade escolar, pautando-se nas mesmas diretrizes do governo anterior: democratização do sistema escolar; ampliação do acesso à escola; efetivação da permanência do aluno na escola; formação e atualização do magistério.

Com a entrada do novo secretário, os programas existentes passam por uma avaliação. O PROFIC é praticamente desativado e o Ciclo Básico retoma os níveis de atividade anterior. Em 1988, o Ciclo Básico sofre uma alteração importante: é implementada a Jornada Única de Trabalho Docente e Discente para o Ciclo Básico, resultado de uma série de avaliações sobre as dificuldades para a sua efetiva implementação. Não adotaram a adoção de estratégias diferenciadas para implementação do programa; todas as etapas previstas deveriam ser desencadeadas e controladas pelos órgãos existentes. A pequena permanência de alunos e professores na escola impedia a elaboração de um trabalho docente coletivo e a ampliação das oportunidades de ensino-aprendizagem.

As principais alterações introduzidas pela Jornada Única são:

- a jornada dos alunos passa a ser de 6 horas-aula diárias, totalizando 30 horas-aula semanais, sendo 26 horas-aula com professor I e 4 horas-aula com professores de Educação Física e Educação Artística;

- os alunos passam a receber 3 merendas por dia na escola;
- a jornada de trabalho do professor I do Ciclo Básico será de 40 horas-aula semanais assim distribuídas:
 - . 26 horas-aula com classe;
 - . 6 Horas-aula de Trabalho Pedagógico (HTP), o que significa possibilitar: participação em reuniões pedagógicas, com os pais, com órgãos da Secretaria da Educação e com professor-coordenador; preparação de recursos didáticos; e participação em cursos de atualização e aperfeiçoamento pedagógicos, desde que relacionados com o ensino no Ciclo Básico. Essas HTP's serão desenvolvidas na unidade escolar ou em outro local definido pela Secretaria;
 - . 8 horas-atividades a serem cumpridas em horário e local de sua livre escolha;
- é introduzida a função do professor-coordenador do Ciclo Básico, que deverá desenvolver com os demais professores, atividades de planejamento, acompanhamento, controle e avaliação. O professor-coordenador deve ser eleito pelos professores do Ciclo Básico e referendado pelo Conselho de Escola. Sua carga horária será de 16 horas-aula semanais, mais 4 horas-atividade.

A Jornada Única manteve algumas medidas já adotadas no Ciclo Básico, como por exemplo, o Conselho do Ciclo Básico. Não previa a participação dos professores de 3ª e 4ª séries nas reuniões semanais, mas procurava garantir, através de Resolução publicada em Diário Oficial, a integração entre professores nível I (polivalentes) e os especialistas de Educação Física e Artística nas reuniões pedagógicas, ficando a cargo do diretor da escola convocar esses últimos. Introduziu o Plano do Ciclo Básico, que deveria ser elaborado pelos professores e professor-coordenador e referendado pela Delegacia de Ensino.

Em junho de 1988 foi publicada em encarte do Diário Oficial as “**Instruções CENP para a Jornada Única do Ciclo Básico**” que continha a fundamentação e objetivos do programa; uma proposta de quadro curricular; orientações sobre o Plano do Ciclo Básico; definição das funções do professor-coordenador e subsídios para o trabalho docente/discente com a proposta de atividades de enriquecimento da aprendizagem através de módulos de Literatura Infantil, Jogos Pedagógicos, Educação Física e Educação Artística. Estes módulos traziam indicações de livros, materiais de alfabetização e sugestões de atividades.

Avaliação realizada pelo Núcleo de Estudos e Políticas Públicas da UNICAMP - NEPP (36), utilizando diagnóstico da própria Secretaria, indicava que grande número de escolas apresentavam dificuldades de implementação do programa em função de espaço físico. Contrariando o espírito da medida, seriam essas as escolas que mais necessitariam das mudanças, já que se localizavam na periferia, atendendo crianças extremamente pobres. Foram também identificadas inúmeras falhas na infra-estrutura e equipamentos que comprometeriam o fornecimento de merenda. Além disso, ressaltava-se a necessidade de capacitar os professores e fornecer material pedagógico às escolas.

O relatório de avaliação apontava, ainda, inúmeros problemas na implementação do programa:

- a dificuldade em encontrar profissionais das áreas de Educação Física e Artística com disponibilidade de atender o Ciclo Básico fez com que a legislação de atribuição dessas aulas se alterasse inúmeras vezes. Não havia justificativa pedagógica convincente atestando a necessidade destes profissionais, que apresentavam dificuldades em integrar-se à equipe do Ciclo Básico;

(36) Núcleo de Estudos em Políticas Públicas. Avaliação da implementação da jornada única no estado de São Paulo. Campinas: NEPP/UNICAMP, 1989.

- eram raros os professores com disponibilidade para assumir a coordenação do Ciclo Básico. Alguns problemas apontados foram: pouco incentivo (remuneração, orientação técnica) e excesso de atribuições;

- as Horas de Trabalho Pedagógico não eram cumpridas, ou eram cumpridas apenas parcialmente pelos professores nível 1 (que lecionam entre a 1ª e 4ª séries).

Analizados os dados quantitativos sobre a implantação do programa, o relatório indica que os números da Secretaria (91% das escolas funcionando em Jornada Única) não consideravam os requisitos básicos de funcionamento:

“Por exemplo, no que diz respeito à presença dos profissionais de ensino, 40% das escolas que implementaram o programa o fizeram de forma inadequada ou parcial. A principal causa de inadequação neste critério é a ausência do professor-coordenador, a segunda, ausência do professor de artes. Por outro lado, no que diz respeito às condições da rede física, apenas 37% das escolas estão funcionando em condições adequadas.” (37)

Os resultados escolares do ano de 1988 demonstraram um ganho na taxa de promoção relativamente pequeno em relação à 1987, 2,9%.

Paralelamente à implementação da Jornada Única, outras ações e projetos foram desencadeados:

(37) Núcleo de Estudos em Políticas Públicas. *Op.cit.*, p.191.

- Oficinas Pedagógicas nas Delegacias de Ensino, cujo principal objetivo era organizar ações de capacitação através de monitores por componentes curriculares, que atendessem às demandas mais imediatas das escolas;

- CEFAM's - Centros Específicos de Formação do

Magistério - escolas de 2º Grau que formam professores para 1ª a 4ª séries , mantendo seus alunos em período integral.

Os cursos de capacitação junto às Universidades estaduais foram mantidos, porém as avaliações realizadas tanto pelas universidades quanto pela Secretaria indicavam que estas atividades não produziram os resultados esperados.

A implementação da Jornada Única pode ser analisada por dois ângulos. Se, por um lado, ela reestabeleceu a prioridade da Secretaria, retomando o programa Ciclo Básico iniciado em 1984, por outro, limitou-se ao ciclo inicial. A extensão dos ciclos para as demais séries, como havia sido defendido em 1984, era, naquele momento, fundamental para reiniciar as discussões sobre a reorganização do ensino fundamental, envolvendo, definitivamente, toda a escola nesse processo.

O documento que orientou a implementação do projeto demonstrou que a Secretaria estava ciente desta condição:

"A implantação da Jornada Única de Trabalho Docente e Discente terá mais possibilidade de sucesso mediante o envolvimento da escola na elaboração de uma proposta de trabalho compatível com os princípios norteadores que deram origem ao projeto de Jornada Única." (38)

(38) SÃO PAULO (Estado) Secretaria da Educação. Coordenadoria de Estudos e Normas Pedagógicas. **Instruções CENP para a jornada única no ciclo básico.** São Paulo: SE/CENP, 1988. Separata do Diário Oficial, São Paulo, v.98, n.99, 1 jun.1988. p.2.

Entretanto, a partir da implementação da Jornada Única para o Ciclo Básico, a possibilidade de envolvimento dos demais professores e especialistas na discussão e elaboração de uma proposta para reorganização da escola foi afastada, na medida em que o leque de ações propostas restringiu-se a um grupo de professores. Sem avançar sobre a proposta inicial do Ciclo Básico, a nova proposta de organização do trabalho da escola para a melhoria da qualidade do ensino, fica limitada às orientações estabelecidas para esse período, pois a escola como um todo permanece sem condições objetivas de discutir o seu projeto educacional e sua proposta pedagógica.

O projeto inicial não se mantém, ao longo dos anos, por uma série de razões, entre elas a descontinuidade de prioridades nas várias gestões da Secretaria da Educação. Entendendo que o programa Ciclo Básico tinha como objetivo não só estancar a retenção e evasão nas séries iniciais, mas também criar condições para que a escola pudesse repensar e reorganizar o ensino fundamental, observa-se que as diferentes orientações reduziram este segundo objetivo. As discussões sobre novas concepções de trabalho pedagógico no período de alfabetização aprofundaram-se a partir de 1985 e conquistaram lugar de destaque nas discussões sobre o Ciclo Básico. Isso culminou com a publicação, em 1988, do livro **Ciclo Básico em Jornada Única: uma nova concepção de trabalho pedagógico, Vol.1**, cujo destaque fica com o texto **Proposta Preliminar de Alfabetização no Ciclo Básico**, apresentada como **proposta alternativa**. Não é difícil imaginar que o professor passasse a identificar a proposta do Ciclo Básico à essa concepção, que incorpora contribuições dos estudos e pesquisas sobre a aquisição da língua escrita, da linguística, da psicologia e da pedagogia.

Em 1990, ano em que foi realizado o levantamento nas escolas para a elaboração do presente trabalho e último ano do governo Orestes Quércia, a Secretaria de Educação já contava com o quarto secretário, o sociólogo Carlos Estevam Martins. Em 1989, com a saída de Chopin Tavares de Lima, assume o deputado Wagner Rossi, que prioriza a municipalização do ensino fundamental, desencadeando inúmeras ações nesse sentido. Ainda em 1989, assume a pasta por brevíssimo tempo o físico e ex-

reitor da USP, José Goldemberg. O último secretário da Educação do governo foi o diretor da FUNDAÇÃO e professor da USP, Carlos Estevam. Ele permaneceu por menos de um ano e procurou dar continuidade à municipalização do ensino fundamental.

Durante esse período, houve novamente mudança das prioridades. A importância da descentralização permanece, mas o eixo passou a ser o município e não mais a escola. Em relação ao Ciclo Básico, somente na gestão do secretário Carlos Estevam Martins as orientações para o programa obtiveram maior destaque. Foram elaborados e distribuídos materiais e vídeos (Projeto IPÊ) e organizados cursos de capacitação específicos para professores do Ciclo Básico.

Tendo realizado, mesmo que de forma ligeira, a memória e análise das concepções sobre educação e como foram transformadas em programas de intervenção, é possível partir para a verificação dos efeitos e das consequências do programa aqui analisado, sobre a organização da escola e a aprendizagem dos alunos, em duas unidades escolares da rede pública estadual.

O trabalho desenvolvido pretendeu responder a algumas questões: Como as escolas e professores assimilaram a proposta? Que resultados essas medidas produziram nas escolas e professores? Como as escolas se comportaram? Quais as estratégias adotadas para cumprir - ou não - os ordenamentos externos?

5) OS AGENTES ESCOLARES: interação com o projeto Ciclo Básico

A pesquisa realizada nas escolas teve como objetivo conhecer e analisar suas organizações administrativa e pedagógica e as estratégias utilizadas para a implementação e funcionamento do Ciclo Básico.

No momento da investigação, já haviam se passado seis anos da implantação do Projeto Ciclo Básico, uma duração surpreendente dada a descontinuidade que caracteriza as políticas públicas em educação no Brasil. Durante este período as escolas vinham recebendo orientações, materiais e treinamentos dos vários órgãos centrais e intermediários da estrutura da Secretaria da Educação.

Nesta pesquisa, foram utilizados instrumentos e estratégias tanto para a caracterização inicial das escolas como para o levantamento das informações necessárias para a análise, já descritas no Capítulo 2. Procurou-se, na medida do possível, recuperar as informações referentes ao momento da implementação do programa em cada uma das escolas estudadas.

A caracterização destas unidades permitiu o conhecimento de informações sobre suas realidades: desde sua localização e inserção nas comunidades até sua rotina de trabalho e funcionamento.

5.1. Caracterização das escolas

- Caracterização do bairro:

As duas escolas escolhidas fazem parte do distrito da Lapa e pertencem à 12ª Delegacia de Ensino, que atende a região oeste e parte da região central da capital.

A primeira escola - a partir de agora denominada escola A - está situada na Marginal Tietê, próxima às rodovias Bandeirantes e Anhanguera.

A segunda escola - que será denominada escola B - também está localizada em zona industrial, porém o comércio da região é bastante significativo, tendo bem próximo o CEAGESP.

- Caracterização da Clientela Escolar:

Os dados a respeito da caracterização das escolas foram coletados nos planos escolares.

A clientela da escola A é considerada bastante carente. Uma média de 40% dos alunos do diurno, especialmente os de 5ª à 8ª série, são moradores do bairro. Os demais provêm de bairros próximos. Uma parcela significativa dos alunos do Ciclo Básico e 3ª e 4ª séries são moradores de favelas próximas e que se estendem ao longo da Via Anhanguera e da Marginal Tietê. A maioria dos alunos do noturno mora em bairros afastados, porém optou por essa escola por estar próxima às empresas e fábricas em que trabalham.

Os pais de parte da clientela escolar trabalham em fábricas próximas. Constituem, em geral, mão-de-obra não especializada e com baixa escolaridade. Segundo as informações obtidas no Plano Escolar de 1990, "são trabalhadores não

especializados e filhos de trabalhadores do mesmo nível, com famílias desestruturadas, que apresentam problemas de toda ordem: nutrição, saúde precária, falta de moradia, maus hábitos e portanto, de difícil socialização e integração."

Segundo levantamento realizado pela escola B sobre o perfil sócio-econômico da sua clientela, a população da região é considerada de renda econômica média e baixa. A clientela escolar é predominantemente pobre, com renda familiar inferior à cinco salários mínimos. Moram nas redondezas e também em bairros afastados, em alguns casos em outros municípios da Grande São Paulo. Os pais, em sua grande maioria, são operários de fábricas ou fazem serviços não especializados. Apresentam baixa escolaridade, ou seja, o ensino fundamental incompleto. Uma parcela dos alunos, independentemente da faixa etária em que se encontram, trabalham em atividades não qualificadas. Com a proximidade do CEAGESP, boa parte dos alunos, inclusive das primeiras séries, se ocupam como ajudantes ou carregadores.

- Funcionamento das Escolas:

As duas escolas funcionavam em três períodos (manhã/tarde/noite) e oferecem ensino regular e supletivo. A escola A ainda mantinha uma classe de educação especial e a escola B uma classe de pré-escola. A escola A tinha no 1º grau em 1990, 1481 alunos e a B, 712 alunos.

Ambas as escolas possuíam quadro completo de professores de Ciclo Básico, sendo que na escola A, das 8 classes de CB somente 4 professores eram efetivos e na B os 4 professores eram efetivos. Portanto, a escola A apresentava uma rotatividade muito grande de professores do Ciclo Básico. Esta escola ainda possuía duas estagiárias para o Ciclo Básico. Porém, uma delas havia sido deslocada para serviços administrativos e a outra, apesar de substituir professores nas suas ausências, não participava das reuniões de Horas de Trabalho Pedagógico (HTP), nem mantinha qualquer contato com estes professores. Na escola B, não existiam estagiários em 1990.

O tempo de magistério dos professores do Ciclo Básico da escola A estava entre 5 e 20 anos e os da escola B entre 25 e 30 anos. Estes últimos, portanto, já em vias de aposentadoria.

Em relação à parte administrativa, a escola A apresentava um quadro bastante precário. A diretora estava lotada nessa escola há cinco anos e parecia não ter controle sobre seu funcionamento. Contava com um assistente de direção, sempre ausente e que não era efetivo nesse cargo. Desta forma, acabava por sobrecarregar alguns professores e a professora-coordenadora do Ciclo Básico. Embora a primeira informação recebida fosse de que a direção não interferia nas questões pedagógicas, ao longo da pesquisa foi possível observar que essa interferência existia. Porém, tratava-se apenas de fazer cumprir determinadas formalidades, o que permite afirmar que esta intervenção em nada contribuía para a melhoria de qualidade do trabalho. Este tópico será analisado mais adiante.

Na escola B, a parte administrativa se apresentou mais organizada, com a direção sempre presente na escola. Entretanto, essa presença também não se traduzia em interesse pelas questões do Ciclo Básico.

- As Associações de Pais e Mestres:

As Associações de Pais e Mestres (APM's) das duas escolas pesquisadas tinham uma atuação limitada às questões de manutenção do prédio escolar e aquisição de material, o que, na verdade, representa uma regra nas escolas públicas estaduais.

Na escola A, a APM funcionava relativamente independente da direção da escola. Já na escola B, a APM estava atrelada à direção. Com relação aos projetos e programas pedagógicos, tanto os pais mais diretamente envolvidos, como seus representantes, tinham poucas informações a respeito. Em geral, só tinham conhecimento dos procedimentos formais. Nas duas escolas foi possível perceber que não havia um

entrosamento com a comunidade. No entanto, existia uma diferença importante na atuação das APM's das duas escolas. Na escola A, a APM era mais presente, considerando os limites colocados. Atuava na arrecadação de fundos e promoção de festas. Já na escola B a Associação não era atuante. Esta "indiferença" observada na escola B se devia mais à distância imposta pelos funcionários e direção da escola, do que da falta de interesse dos pais em acompanhar as orientações escolares. Isto pode ser observado quando a professora-coordenadora do Ciclo Básico solicitou auxílio para a organização da sala de leitura da escola e um número significativo de mães se dispôs a ajudar. Além disso, no decorrer do segundo semestre, algumas mães se ofereceram para acompanhar os alunos que necessitassem de auxílio na preparação das atividades (lições de casa e etc.). A professora-coordenadora procurou organizar essa atividade (horário, local, etc.) mas não obteve apoio dos professores. Esta atividade, afinal, não se realizou.

O contato com os membros da APM da escola A foi realizado sem obstáculos, através de uma professora do Ciclo Básico que fazia parte da Associação. Já na escola B o contato foi estabelecido através da direção da escola, que criou dificuldades e só viabilizou o encontro depois de muita insistência.

- Condições Físicas das Escolas:

Em relação às condições físicas dos prédios, a escola A ocupava um prédio bastante antigo e mal conservado, mas possuía um considerável espaço físico. Eram dois blocos com 17 salas de aula, uma sala de vídeo, um laboratório, uma biblioteca, sala para direção, sala de professores, sala da professora-coordenadora de Ciclo Básico, sala para dentista, secretaria, pátio coberto, pátio descoberto, cozinha e zeladoria. A escola nunca sofreu uma reforma geral, só consertos emergenciais, embora tenha mais de 50 anos. Desta forma, apesar do espaço disponível, não existia um refeitório. A sala de vídeo, na prática, não funcionava por falta de segurança, o laboratório e as salas de aula estavam com os seus armários arrombados, a sala do dentista tinha se transformado

em depósito e todo o material odontológico estava estragado. O estado geral do prédio era muito precário. Esta situação de abandono não se devia, entretanto, somente à falta de reformas mas à própria desorganização da diretoria da escola.

A escola B ocupava um prédio de tamanho médio, com 10 salas de aula, sala de vídeo, sala de professores, sala de direção, pátio coberto e descoberto e uma pequena sala de leitura que existia por insistência da professora-coordenadora de Ciclo Básico, pois não estava prevista na reforma. Dispunha ainda de refeitório, cozinha e zeladoria. A escola havia passado por uma reforma geral no primeiro semestre de 1990.

5.2. O Ciclo Básico nas escolas investigadas

Em decorrência dos critérios estabelecidos para seleção das escolas, novas diferenças foram surgindo. Pode-se caracterizar, resumidamente, a escola A em relação ao Ciclo Básico, da seguinte forma: índice de retenção alto, corpo docente instável, desorganização administrativa e participação relativa dos pais. Na escola B, maior organização, direção presente, corpo docente efetivo, com permanência na escola entre 2 e 5 anos, índice baixo de retenção, pouco envolvimento dos pais.

Nas duas escolas, os professores-coordenadores vinham exercendo esta função há três anos, portanto, desde a implantação da Jornada Única. Os coordenadores não passaram por treinamento específico para desenvolver a função, mas ao longo desse período frequentaram cursos, orientações e palestras oferecidos pela Delegacia de Ensino ou por órgãos centrais da Secretaria da Educação e ainda participaram de cursos sobre alfabetização realizados por instituições privadas. As duas coordenadoras afirmaram que durante 1988, havia na 12ª DE um grupo de supervisoras que desenvolveu

excelente trabalho com o Ciclo Básico. Entretanto, segundo as coordenadoras, este foi o único trabalho interessante oferecido pela Delegacia desde a implantação da Jornada Única.

Em seus depoimentos, as duas coordenadoras informaram que já estavam sem motivação para este trabalho, com a justificativa de que conseguiram avançar muito pouco com os professores.

ESCOLA A:

A partir de 1989, a escola A optou por uma distribuição de séries que garantisse o funcionamento de todas as classes do Ciclo Básico em um só período, tanto para assegurar o trabalho da coordenadora como facilitar o atendimento das crianças carentes por entidades beneficentes que atuavam em outro período.

Eram 4 classes de Ciclo Básico iniciante com 121 alunos e 4 classes de Ciclo Básico em continuidade com 120 alunos: no total eram 8 classes de Ciclo Básico com 241 alunos. Uma das classes de iniciantes era classificada como classe intermediária e trabalhava o conteúdo correspondente ao 2º semestre da turma de iniciantes, com alunos que não haviam atingido o resultado esperado durante o primeiro ano. Na verdade, era uma forma camuflada de manter a reprovação da primeira para a segunda série.

De acordo com a coordenadora, as classes de Ciclo Básico foram organizadas de forma aleatória, embora fosse realizada uma seleção, por exemplo, entre as crianças que tinham ou não pré-escola. Adotavam também o remanejamento de alunos, mas somente até o primeiro mês de aula.

Nessa escola, o Ciclo Básico foi implementado em 1985, não havendo, portanto, retenção neste ano. Os índices de promoção ao final do CB estavam muito distantes dos estabelecidos nas metas do programa. A reprovação se mantinha em

patamares anteriores à adoção do projeto, ou seja, por volta de 30%, conforme demonstram as tabela 1 e 2.

ESCOLA A

TABELA 1

ANO	CICLO BÁSICO INICIANTE			CICLO BÁSICO CONTINUIDADE		
	% de promoção	% de retenção	% de abandono	% de promoção	% de retenção	% de abandono
1987	98,3	-	1,7	71,2	28,8	-
1988	85,6	-	14,4	63,3	27,3	8,6
1989	97,8	-	2,2	65,3	28,8	5,9
1990	100,0	-	-	76,9	21,4	1,7

Nota: Não foi possível levantar os índices dos anos de 84/85/86 porque a secretaria da escola não localizou as pastas referentes à estes anos. Os dados dos anos de 1987 à 1989 foram fornecidos pela escola. Os dados de 1990 foram fornecidos pelo CIE/SE.

ESCOLA A

TABELA 2

ANO	% de Reprovação	
	3ª série	4ª série
1987	11,7	24,1
1988	10,9	8,3
1989	13,8	11,1

Dados fornecidos pela escola.

A coordenadora da escola A lecionava na rede estadual há 20 anos e nesta escola há 12 anos. É professora de Língua Portuguesa e lecionou nas primeiras séries somente no início da carreira.

A respeito das funções da coordenação, a coordenadora acreditava que seu papel “devia ser o ponto de equilíbrio do grupo” e também que “o coordenador deve ser um elemento de conexão”.

A coordenadora não apresentou um plano de trabalho ou de atividades a ser desenvolvido nas Horas de Trabalho Pedagógico (HTP). Ela afirmou que procurava desenvolver um trabalho “democrático, respeitando a individualidade do corpo docente”. Em geral, procurava trabalhar diferentes tipos de texto com os professores, preparava apostilas, organizava pastas circulantes com livros de literatura infantil para todas as classes de Ciclo Básico. Também procurou introduzir determinados textos teóricos ou orientações da Secretaria, mas afirmou não obter o resultado desejado em decorrência do professor não ter o hábito de estudar.

“A gente tem um plano, se bem que é aquela história: na prática a teoria é outra. Porque nesta hora de HTP eles, às vezes, estão corrigindo um ditado. A gente gostaria que eles estivessem aqui estudando, pesquisando.”

A inexistência de um plano de atividades, aliado às limitações dos professores, fazia com que as Horas de Trabalho Pedagógico não estivessem sendo cumpridas conforme as orientações da Secretaria.

Embora, na primeira informação recebida constasse a realização de reuniões semanais durante duas horas, observou-se que o tempo era bem menor do que o anunciado, isto é, de mais ou menos uma hora, e boa parte dele dedicado a solucionar entraves burocráticos que escapavam aos objetivos propostos para esse horário.

Os professores de Educação Física e Artística não participavam das reuniões de HTP. A avaliação da coordenadora sobre o trabalho do professor de Educação Física era positiva. Entretanto, durante todo o tempo da pesquisa não foi possível conhecer o trabalho destes dois especialistas, pois além de não participarem das reuniões (apesar de receberem para isto), faltavam frequentemente às aulas.

A rotatividade dos professores dessa escola era muito grande. Em geral, mais de 50% dos professores do Ciclo Básico não permanecia lecionando por mais de um ano. Por esta razão e também em função da regulamentação existente para a atribuição de aulas, os professores não acompanhavam uma mesma classe do Ciclo Básico por dois anos consecutivos. Desta forma, o trabalho da coordenadora ficava bastante comprometido. Apesar das dificuldades, a coordenadora afirmou que os professores tinham pleno conhecimento da filosofia do Ciclo Básico. Entretanto, a própria coordenadora se contradisse, ao afirmar:

“Este ano parece que estou conseguindo tirar da cabeça deles (professores) a idéia de seriação. Não só deles como da diretora, do assistente de direção, do pessoal da secretaria. O pessoal não abandonou ainda esta idéia de seriação, não sabe o que é o Ciclo Básico.”

A coordenadora participava da escolha do material didático e da elaboração dos planos de trabalho, mas de “forma mais passiva. Elas selecionam o conteúdo, eu apenas supervisiono, sempre respeitando a experiência delas. Eu acho que quem está em sala de aula sabe mais do que qualquer pessoa”. A elaboração do Plano do Ciclo Básico da escola foi dos professores e coordenadora.

Embora a coordenadora considerasse que a direção e a supervisão não interferiam nas questões pedagógicas, foram levantados alguns exemplos de que essa interferência existia e era bastante significativa em questões consideradas fundamentais

para o funcionamento Ciclo Básico. Em primeiro lugar, a diretora impunha a realização de uma prova unificada para todas as classes de Ciclo Básico, com o objetivo de ter em mãos um documento para justificar possíveis retenções. Os professores e a coordenadora aceitavam de forma passiva. Ao final de 1990, embora pressionados, os professores não elaboraram a prova unificada, talvez pela presença dos pesquisadores, ou então, o que seria uma hipótese mais desejável, em função das discussões desencadeadas durante o semestre. Entretanto, como a diretora ameaçou comparar o que estava previsto nos planos com o que realmente havia sido dado, os professores de Ciclo Básico começaram a desenvolver conteúdos na última semana de aula.

Uma segunda evidência desta intervenção ocorreu no início do segundo semestre, quando os professores deveriam escolher os livros didáticos para o ano seguinte e a diretora informou que os professores não poderiam mudar os livros pois eles haviam sido adotados recentemente. Esta decisão não foi fruto de uma discussão e decisão coletiva, mas sim uma ordem da direção.

Ainda na opinião da coordenadora, o material de consumo (lápiz, cadernos, folha sulfite e etc.) e o material didático (jogos, livros e etc.) não eram suficientes para desenvolver um trabalho de acordo com as orientações da CENP-SE. No entanto, quase ao final do semestre, foi apresentada uma quantidade razoável de materiais (jogos, brinquedos) fornecidos pela Delegacia de Ensino à escola para que os professores estimulassem os alunos em atividades que permitissem maior criatividade. Este material estava guardado na sala da coordenadora e não havia sido utilizado, ao menos durante o período da pesquisa. Alguns materiais ainda estavam intactos nas caixas.

Entre os professores que estavam na escola em 1990, três praticamente não haviam participado de nenhum treinamento. Os outros cinco fizeram cursos na Delegacia de Ensino e também participaram de projetos IPÊ relativos ao Ciclo Básico.

A coordenadora do Ciclo Básico avaliou a implantação da Jornada Única de forma negativa:

“Os primeiros seis meses de implantação da Jornada Única foram terríveis, porque o professor não se adaptava ainda ao horário mais extenso. As crianças idem. No início tinha o Ciclo Básico em dois períodos, manhã e tarde. A refeição era muito tumultuada, sem espaço, sem lugar. Foram muitas as dificuldades, principalmente o horário, as aulas de Educação Física e Artística. Os professores não eram treinados, o professor de Educação Física não sabia o que ia dar. O trabalho deles é muito difícil com crianças pequenas.”

Muito embora a coordenadora tentasse avançar no sentido de fazer com que os professores adotassem posturas pedagógicas não tradicionais, todos os professores do Ciclo Básico utilizavam, quase que exclusivamente, a cartilha.

A coordenadora acreditava que a presença de um coordenador pedagógico seria fundamental, pois sua falta na escola dificultava uma integração com as demais séries, que desconheciam a proposta do Ciclo Básico.

Com relação à avaliação dos alunos, a escola, através da coordenadora, elaborou uma relação de conteúdos que foram divididos em oito etapas. Além da avaliação dos alunos ser realizada de acordo com este critério, havia uma lista de conteúdos mínimos exigidos para a “2ª série”, utilizados para promoção e retenção dos alunos no final do Ciclo Básico. Esta lista foi elaborada dois anos antes, no início da Jornada Única, por professores do Ciclo Básico, professores de terceira e quarta séries e professor-coordenador. Entretanto, a maioria dos professores do Ciclo Básico, que lecionava na escola durante 1990, não conhecia este documento.

Os altos índices de retenção no Ciclo Básico foram justificados pela coordenadora em função da exigência dos professores de terceira e quarta séries de que os alunos de Ciclo Básico dominassem determinados conteúdos.

"A gente colocou critérios mais rigorosos para promover o aluno, porque a gente tem professores de terceira e quarta séries bem rigorosos também. Quando eu assumi era assim: diziam que os alunos vinham do Ciclo Básico analfabetos, fracos, esses rótulos. Então, eu cheguei para os professores e perguntei o que eles deviam saber para ir para uma terceira série. Então elas fizeram uma relação de itens. A gente então se baseia nestes critérios...Então a gente procurou subir um pouquinho o nível. Agora, isto dentro de parâmetros oficiais, de conteúdo, da antiga segunda série... Na dúvida, a gente sempre segura. Deixa ele um pouquinho mais no Ciclo Básico. Porque para o aluno aquilo pode ser um fracasso no ano posterior. Aí que tá, o professor de terceira e quarta série não entendeu ainda a filosofia do Ciclo Básico e não dá para você em 15 minutos explicar para ele porque recebeu um aluno com tal deficiência e defasagem... Então você acaba segurando o aluno um pouquinho mais porque você sabe que o Ciclo Básico acaba ali. Depois é outra realidade que não está acompanhando a realidade do Ciclo Básico."

A coordenadora considerava que a avaliação dos alunos havia mudado com a chegada do coordenador pois, antes disso, eles só davam notas, não avaliavam diariamente. Desde o início ela trabalhou a questão da avaliação utilizando o material fornecido pela CENP. Para a coordenadora, a postura do professor mudou em relação à avaliação. Mas, ao mesmo tempo afirmava que os professores apresentavam muitas dificuldades ao trabalhar com alunos pobres, que chegavam à escola "sem nenhum conhecimento".

Apesar de considerar que a implantação do projeto não tivesse sido ideal, a coordenadora fez uma avaliação positiva do Ciclo Básico em Jornada Única. Acreditava que o rendimento dos alunos havia aumentado, que a introdução das atividades de Educação Física e Artística com especialistas foi importante e a presença do professor-coordenador foi fundamental. Considerou também a postura construtivista como a mais adequada para o professor do Ciclo Básico, porém apontou a falta de recursos humanos e materiais como principais empecilhos para o desenvolvimento do trabalho.

ESCOLA B:

A escola B também optou por colocar todas as classes de Ciclo Básico em um só período a fim de garantir um trabalho mais integrado dos professores e garantir o horário de reunião.

Em 1990, estavam funcionando duas classes de Ciclo Básico iniciante com 68 alunos e duas classes de Ciclo Básico em continuidade com 50 alunos, ou seja, 4 classes com 118 alunos.

Nessa escola, os índices de promoção ao final do Ciclo Básico oscilaram no Período 84 a 89, mas o aproveitamento foi superior ao patamar médio da rede estadual. Isto é, ficaram bem abaixo da média estadual de reprovações nas primeiras séries (ver Tabela abaixo). Entretanto, observando os índices de promoção e reprovação nas terceiras e quartas séries nos últimos anos, percebemos que a reprovação foi transferida do Ciclo Básico para estas séries subsequentes.

ESCOLA B

TABELA 3

ANO	CICLO BASICO INICIANTE			CICLO BASICO CONTINUIDADE		
	% de promoção	% de retenção	% de abandono	% de promoção	% de retenção	% de abandono
1984	80,9	-	19,1	80,7	15,8	3,5
1985	81,3	-	18,8	74,0	4,1	21,9
1986	81,2	-	18,8	91,8	14,3	2,0
1987	85,9	-	14,1	64,6	16,7	18,8
1988	82,8	-	17,2	85,5	10,0	4,3
1989	75,9	-	24,1	80,0	10,0	10,0
1990	74,6	-	25,4	73,6	9,4	17,0

OBS: Os dados dos anos de 1984 à 1989 foram fornecidos pela escola. Os dados de 1990 foram fornecidos pelo CIE/SE.

ESCOLA B

TABELA 4

ANO	% de Reprovação	
	3ª série	4ª série
1988	18,8	26,1
1989	20,0	12,9

Dados fornecidos pela escola.

Chama ainda a atenção o alto índice de evasão dos alunos tanto no Ciclo Básico iniciante quanto no Ciclo Básico em continuidade, o que não se repetia nas séries subsequentes (terceira e quarta). Segundo a informação recebida da direção, supervisão e dos próprios professores era alta a rotatividade das ocupações dos pais dos alunos, o que provocava mudanças de endereço e, conseqüentemente, o alto índice de abandono. Outra razão para o abandono da escola estava associado à necessidade

das famílias dos alunos de que estes ingressassem cedo no mercado de trabalho. Assim, com a proximidade do CEAGESP, boa parte dos alunos, inclusive das primeiras séries, se ocupavam como ajudantes e carregadores.

Ao término dos trabalhos, obtivemos nova informação quanto ao índice de abandono no Ciclo Básico. Segundo esta informação, o índice de abandono não era real, dado que os alunos não existiam. Na verdade, eram alunos que já haviam passado pela escola e a abandonaram, mas seus nomes eram utilizados para “encher” as listagens iniciais de matriculados, evitando que a Delegacia suprimisse classes dessa escola e que alguns professores perdessem aulas nesta unidade.

A coordenadora dessa escola trabalhou na rede estadual durante 10 anos (1965 à 1975) e retornou em 1988 através de contrato temporário. Desde então está nesta escola, dando aulas de Língua Portuguesa para 7ª e 8ª séries do 1º grau e supletivo, além de coordenar o Ciclo Básico. Apresentava experiência na área de alfabetização pois quando efetiva, lecionou nas séries iniciais do 1º grau.

A implantação da Jornada Única na escola, segundo a coordenadora, foi tranquila em função da disponibilidade de espaço.

Assim como na escola A, a coordenadora não apresentou um plano de trabalho a ser desenvolvido nas Horas de Trabalho Pedagógico (HTP's). Entretanto, o trabalho que desenvolvia com as professoras estava pautado no plano geral do Ciclo Básico. Desta forma, o trabalho nas HTP's seguia uma orientação já estabelecida no início do ano.

Os planos anuais do Ciclo Básico foram sofrendo adaptações ao longo destes três anos. Segundo a coordenadora, o 1º plano era ilusório, pois não considerava a realidade da escola.

“ No primeiro ano foi um plano feito sem o conhecimento da realidade dos professores da escola.No segundo ano eu tive que adequar e estou adequando até hoje. Ainda não cheguei naquilo que eu imagino que seja ideal para esta escola. Eu não estou mais sofrendo. Porque antes eu sofria muito, agora estou mais segura e percebendo que eu tenho que fazer um trabalho a longo prazo... Agora, o nosso planejamento está sendo feito assim: aquele plano geral é um pouco mais teórico. A gente faz um outro plano, discriminando as atividades que a gente vai desenvolver ali junto com elas. Esse que a gente vai rever em agosto e reformular.”

A coordenadora procurou introduzir uma série de atividades diversificadas e foi percebendo que as professoras apresentavam muitas dificuldades para desenvolvê-las com os alunos pois não dominavam conceitos básicos.

“ Então eu planejei que eles confeccinassem um livrinho no primeiro semestre e um livrinho no segundo semestre e eu não sabia, até então, que elas seriam incapazes de dirigir tal trabalho com os alunos”.

À medida em que estas dificuldades ficavam aparentes, as professoras de Ciclo Básico solicitaram à coordenadora atividades de leitura e redação que as subsidiassem.

A coordenadora considerou que deveriam ser reservadas mais horas para as reuniões de HTP com professores. Na época da pesquisa a reunião era de 2 horas semanais. Apesar dos esforços da coordenadora no sentido de potencializar as HTP's, ela reconheceu que as professoras tendiam à dispersão.

A coordenadora informou ainda que as professoras utilizavam as demais quatro horas de HTP desenvolvendo atividades pré-determinadas por ela mas, principalmente, com tarefas que deveriam ser desenvolvidas nas horas-atividade.

Os professores de Educação Física e Artística não participavam da HTP, embora recebessem por esta atividade. A coordenadora criticou o trabalho destes especialistas. Afirmou que não havia uma integração com o trabalho dos professores de Ciclo Básico e que o contato para discussão do planejamento era muito difícil. Desta forma, ela não via vantagens em manter especialistas.

A coordenadora participava da escolha do material didático tanto do Ciclo Básico como das 3^{as} e 4^{as} séries, pois apesar da existência de uma coordenadora pedagógica na escola, era ela que realizava o trabalho pedagógico com estas séries. Em 1990, não havia participado da escolha dos livros didáticos pois estava frequentando curso oferecido pela Delegacia de Ensino. Os professores do Ciclo Básico, a pedido da diretora da escola, adotaram uma cartilha organizada pela própria coordenadora do Ciclo Básico. A diretora acreditava que com a autora presente, poderiam desenvolver um trabalho melhor. Contudo, a coordenadora nos informou ter ficado constrangida e preocupada, pois considerava a cartilha adotada muito ultrapassada e com inúmeras falhas. Nota-se que, com esta atitude, a direção da escola também interveio, sem considerar as opiniões dos professores e da coordenadora.

Outros materiais didáticos utilizados foram escolhidos aos poucos, ao longo do ano, de acordo com as necessidades. A escola possuía muitos recursos didáticos, por exemplo, vitrola, retroprojeto, vídeos, TV, mimeógrafo elétrico, material de Ciências (mapas, maquetes de corpo humano, frascos, etc.), mas todos esses recursos eram pouco utilizados pelos professores. Quando a coordenadora iniciou seu trabalho, todo este material estava guardado e os professores não tinham acesso. O material de consumo (lápiz, papel, tesoura, etc.) também não faltava na escola. Receberam livros e jogos pedagógicos, que a coordenadora distribuía entre os professores.

“Nós não temos falta de material. Se elas reclamam por falta de material é porque ou elas não querem pedir, ou porque elas querem trabalhar desta forma, ou castigar o aluno.”

O plano do Ciclo Básico, já referido acima, foi realizado em conjunto com as professoras, seguindo as orientações da CENP.

“Eu dizia que o plano do passado a gente deve rever e não copiar e fizemos assim. Aí sim, nós conseguimos esse planejamento de 1ª a 8ª série, porque os Guias são os mesmos, todo mundo teve acesso. Agora é implantação mesmo dos Guias, porque os Guias existiam assim, nunca ninguém tinha acesso. Porque, na verdade, o que o professor faz é cumprir o que o livro didático traz.”

No entanto, apesar dos esforços da coordenadora, ela própria admitia que, na prática, a mudança era muito pequena. Os professores continuavam seguindo fielmente o livro didático. Em geral, o trabalho realizado na sala de aula em 4 horas foi “esticado” para 6 horas, sem nenhuma alteração pedagógica significativa.

A avaliação dos alunos era mais uma demonstração de que quase nada havia mudado. As professoras avaliavam através de ditados, exercícios e provas bimestrais. Segundo a coordenadora:

“Elas ainda estão naquela escola anterior ao Ciclo Básico. Uma escola tradicional. Então elas querem ao final do bimestre fazer uma prova. Então, antes eu me negava a fazer porque eu achava que não era esta a minha função, o espírito do Ciclo Básico não era este. Então a gente discutia a filosofia do Ciclo Básico, mas é muito teórico e não entra na cabeça delas.”

A coordenadora chegou a um acordo com as professoras e estabeleceu um mínimo de conteúdos de acordo com o planejamento. A partir daí, cada uma elaborou sua prova. Entretanto, a coordenadora nos informou que ela própria terminou por elaborar as provas bimestrais, sugerindo textos e exercícios. Mas acreditava que as professoras estavam começando a compreender que a avaliação deve ser realizada durante o processo de ensino.

As professoras do Ciclo Básico usavam as fichas descritivas de avaliação, mas só para cumprir a lei. As fichas não tinham nenhuma utilidade para elas.

A coordenadora nos informou que algumas vezes elas reprovavam alunos em função da pressão dos professores de 3ª e 4ª séries, assim como na escola A.

Segundo o depoimento inicial da coordenadora, a diretora da escola estava sempre informada a respeito das atividades do Ciclo Básico. A diretora, pelo fato de já ter sido coordenadora pedagógica da escola, opinava e participava no processo pedagógico. No transcorrer do ano de 1990, contavam com uma supervisora realmente interessada e atuante. Entretanto, ao longo do semestre, a coordenadora foi informando que a diretora, na verdade, não estimulava o trabalho que ela se propunha a desenvolver. Ela não sentia apoio no trabalho que desenvolvia, ao contrário, na maioria das vezes se via impedida de atuar. Quanto à supervisora, só foi possível encontrá-la uma vez durante a pesquisa.

A escola não apresentava uma rotatividade muito grande de professores de Ciclo Básico. Todos estavam há mais de 2 anos na escola. Os professores não acompanhavam uma mesma mesma classe de Ciclo Básico por dois anos porque não consideravam importante.

Os professores do Ciclo Básico fizeram, em média, um curso desde a implantação da Jornada Única. A coordenadora informou que faziam alguns cursos

oferecidos pela Delegacia porque eram obrigatórios. Não frequentavam cursos no período de férias, embora a Delegacia oferecesse alguns.

A escola não recorria à Oficina Pedagógica da Delegacia pois considerava muito fraco o trabalho desenvolvido pelos monitores.

Na organização das classes iniciantes, o único critério utilizado foi o da separação dos alunos com e sem pré-escola. Não utilizaram o remanejamento em nenhuma época do ano.

A coordenadora não acreditava que com a introdução da Jornada Única, o rendimento dos alunos da escola tivesse aumentado, pois considerava que a prática dos professores não havia mudado.

“A gente tá conseguindo um trabalho de formiguinha, introduzindo atividades porque elas reclamam que ficam sem voz. Não adianta você dar um jogo porque você precisa dar as instruções, você precisa acompanhar. Elas têm se desgastado demais. Elas continuam do mesmo jeito.”

5.3. Ações desenvolvidas nas escolas

Tendo como ponto de partida o diagnóstico realizado, foram desenvolvidos planos de trabalho para as duas escolas. Como pode ser observado nos itens anteriores, as escolas apresentavam características distintas, tanto no que diz respeito à sua organização administrativa e pedagógica, como em relação ao perfil do corpo docente e aos resultados obtidos pelos alunos. Entretanto, o levantamento de dificuldades em

relação ao Ciclo Básico em Jornada Única apontados por professores e coordenadores era semelhante.

A principal dificuldade se referia à não compreensão do projeto por parte de professores, direção e, conseqüentemente, de pais de alunos e seus representantes. Ou seja, a escola e a comunidade não compreendiam os objetivos do Programa Ciclo Básico em Jornada Única após seis anos de sua implantação.

Desta dificuldade, decorreram outras de caráter estritamente pedagógico, se adotarmos os parâmetros do trabalho proposto para o Ciclo Básico:

- dificuldades dos professores em desenvolver atividades de Alfabetização e Matemática;

- dificuldades de integração de todos os componentes;

- dificuldades na realização da avaliação;

- dificuldades de integração entre o Ciclo Básico e as séries seguintes;

Como parte do projeto de pesquisa, foi sugerido um plano de trabalho para o segundo semestre, que priorizava os seguintes aspectos:

- aprofundamento de discussões com os professores a respeito da filosofia e objetivos do Ciclo Básico;

- desenvolvimento de atividades para conscientizar os pais a respeito do programa em questão;

O ponto de partida foi comum para as duas escolas. Utilizamos o Projeto IPÊ, programa de capacitação à distância elaborado pela Secretaria de Educação e

Rádio e Televisão Cultura. O projeto IPÊ 1990 - **A criança e o conhecimento: retomando a proposta pedagógica do Ciclo Básico** era composto por seis fitas de vídeo e nove textos e estava sendo transmitido simultaneamente para todos os professores da rede estadual reunidos em telepostos. Com autorização da Delegacia de Ensino, os professores das escolas da pesquisa puderam realizar o curso nas suas próprias unidades, sob responsabilidade dos respectivos coordenadores.

5.3.1. O trabalho com os professores:

A partir da apresentação e discussão dos vídeos, o trabalho desenvolvido com os professores de cada escola seguiu caminhos diferentes: discussão de textos, apresentação de vídeos didáticos, palestras e debates com especialistas dos vários componentes curriculares. Para tanto, foram utilizadas parte das horas de trabalho pedagógico, ou seja, duas horas de reuniões semanais com todos os professores do Ciclo Básico e o coordenador. Além das reuniões, os professores e o coordenador poderiam solicitar os pesquisadores para trabalhar ou discutir qualquer tema relativo ao programa.

Numa segunda etapa da pesquisa, houve um acompanhamento do trabalho desenvolvido pelos professores em sala de aula, considerando que o discurso sobre a prática poderia se revelar diferente da prática real. Portanto, para contar com mais elementos a respeito do desenvolvimento do programa Ciclo Básico por esses professores, era preciso acompanhar algumas classes, observar e comparar sua prática com as orientações vindas da Secretaria da Educação.

Realizamos nas duas escolas uma média de seis reuniões para discussão do projeto IPÊ, que continha propostas de trabalho para todos os componentes

curriculares do Ciclo Básico. Na verdade, este material não deveria ser novidade para os professores que já estivessem trabalhando no Ciclo Básico e, conseqüentemente, seguindo às orientações da Secretaria. Entretanto, nas duas escolas, pode-se observar que os professores apresentavam muitas dificuldades na leitura e compreensão dos textos, revelando que não adotavam as orientações da Secretaria de Educação. Ou seja, a proposta pedagógica do Ciclo Básico não era trabalhada por estes professores.

Na escola A, só participaram dos encontros iniciais para transmissão e discussão do vídeo, os professores de Ciclo Básico, a coordenadora e uma professora da classe de Educação Especial. Na escola B, além dos professores de Ciclo Básico e a coordenadora, fizeram o curso a professora da classe de pré-escola, a assistente de direção, algumas professoras de outras séries do primeiro grau e do ensino supletivo. Observamos que a presença de outros representantes do corpo docente da escola B explicava-se mais em decorrência do certificado recebido ao final do curso, o que possibilitava acréscimo de pontos na carreira, do que de um real interesse pelas questões pedagógicas.

Na escola A, foi boa a participação desde a primeira discussão. Na escola B, os professores de Ciclo Básico, na medida do possível, procuravam não se expor, embora o assunto estivesse diretamente relacionado aos seu trabalho.

Foi possível, nas duas escolas, comprovar que as professoras não tinham o hábito de ler, refletir e discutir. Desta forma, toda a orientação da Secretaria de Educação, que seguia esta estratégia, não funcionava nas duas escolas pesquisadas.

Como os professores também deveriam fazer uma avaliação por escrito dos textos e discussões, foi possível perceber outro tipo de dificuldade. Em geral, quando respondiam às questões propostas pela Secretaria de Educação, tendo em vista o texto e o vídeo, ofereciam respostas curtas que retomavam o texto quase que integralmente, sem incorporar as discussões realizadas.

Em nenhuma das escolas os professores de Educação Física e Artística participaram do projeto IPÊ. Na escola B, somente na transmissão e discussão do componente de Educação Física, a professora compareceu. Apesar da avaliação negativa da coordenadora à respeito do trabalho desenvolvido por esta professora, ela se mostrou bastante interessada e participante. Ao final mostrou-se inclinada a desenvolver uma das atividades propostas no programa e com o apoio dos pesquisadores pode desenvolver a atividade com os alunos do Ciclo Básico. Esta atividade, a criação de um circo pelos alunos, foi desenvolvida ao longo do segundo semestre e apresentada com muito sucesso, no final do ano, para toda a escola e pais de alunos.

Terminadas as transmissões, leituras e discussões do projeto IPÊ, prosseguiu-se com o acompanhamento das discussões de alguns componentes curriculares. Com o auxílio de dois especialistas da área de Língua Portuguesa e Matemática, juntamente com professores que passaram por uma experiência de mudança de sua prática, a partir das orientações da Secretaria, foram aprofundadas as discussões sobre estes componentes. Os professores colocaram suas experiências, limitações e dificuldades na mudança de sua prática pedagógica, enquanto os especialistas foram trabalhando estas experiências, relacionando-as com a teoria, filosofia e os objetivos que deram origem a esta proposta pedagógica, principalmente no que se refere à avaliação.

Nas duas escolas este aprofundamento foi considerado muito importante. Na escola B, conseguimos a presença dos professores de terceira e quarta séries nas reuniões. Esta participação foi considerada fundamental, pois uma das maiores dificuldades levantadas pelos professores de Ciclo Básico em relação à avaliação dos seus alunos, era o entendimento com os professores das séries subsequentes em função do seu desconhecimento do Programa Ciclo Básico.

As demais discussões e atividades previstas, como discussão da sistemática de avaliação e seleção de materiais e atividades dos diversos componentes curriculares para discussão com os professores, ficaram prejudicadas em função das atividades de final de semestre. As reuniões de HTP foram sendo utilizadas para tratamento de outras questões do Ciclo Básico e da escola e sobrou pouco tempo para encaminhar as atividades propostas.

As observações de professores em sala de aula só tiveram início no final de setembro, pois considerou-se que os professores estariam mais envolvidos com o trabalho e mais à vontade em relação aos pesquisadores, reduzindo possíveis inibições e desconfianças.

Em cada escola, escolhemos um professor de Ciclo Básico iniciante e um de Ciclo Básico em continuidade para realizar um acompanhamento sistemático de seu trabalho em sala de aula.

Outro critério utilizado para seleção dos professores foi garantir a representação do perfil médio dos professores de cada escola. Os demais professores continuaram a receber auxílio e sugestões, considerando as suas necessidades e solicitações, além da participação nas reuniões de HTP.

Apesar dos cuidados, os professores escolhidos demonstraram uma certa resistência, mas não houve obstrução da observação em classe.

As observações confirmaram as suspeitas de que o trabalho desenvolvido com os alunos do Ciclo Básico nas duas escolas vinha mantendo o padrão tradicional de alfabetização. As alterações constatadas somente garantiram o cumprimento do que foi estabelecido por lei. Portanto, as modificações não foram substanciais, ou seja, não ocorreram mudanças na postura do professor e, tampouco na sua prática pedagógica, principalmente no que se refere à avaliação.

No entanto, notou-se a existência de uma diferença bastante significativa entre as duas escolas. Embora todos os professores utilizassem e se apoiassem nas cartilhas, os professores da escola A demonstravam não dominar uma metodologia de alfabetização, enquanto na escola B os professores dominavam e aplicavam uma metodologia de alfabetização, considerada tradicional.

Desta forma, na escola B os professores demonstraram alguma clareza quanto aos objetivos a serem atingidos, mantendo-se uma sequência e organização dos trabalhos. Na escola A, apesar da ênfase em atividades tradicionais como cópia, ditado, exercícios mimeografados etc., percebeu-se a falta de planejamento diário, de sequência e de objetivos.

Os professores da escola A observados em sala de aula, procuraram, durante este período, introduzir atividades diversificadas (jogos, etc.). Entretanto, apesar das atividades propostas se encaixarem no conteúdo que estava sendo desenvolvido, não faziam parte de um planejamento anterior. Sendo assim, os professores não conseguiram dar continuidade ou mesmo reaproveitar estas atividades.

Já na escola B, os professores não introduziram modificações na sua rotina. Uma das professoras já desenvolvia algumas atividades diversificadas e manteve o mesmo ritmo durante a observação.

Os professores seguiam o ritmo da cartilha a partir dos avanços da média da classe, deixando os alunos mais lentos para trás e sem um atendimento adequado. Em geral, desconsideravam o conhecimento que o aluno trazia para a escola, pois não o associam ao “saber escolar”. Somente uma professora da escola B retirava das suas conversas com os alunos “pistas” para orientar sua prática pedagógica.

De nenhum modo os professores seguiam a orientação da Secretaria de Educação quanto ao trabalho pedagógico a ser desenvolvido no Ciclo Básico baseado

na nova proposta de alfabetização. Ao contrário, a alfabetização era entendida como um processo mecânico, em que se unem letras e sílabas para compor palavras e frases. A função comunicativa da língua era desconsiderada, tanto na seleção dos textos para leitura e escrita, como nos textos para ditado.

A avaliação dos alunos foi realizada de acordo com os procedimentos tradicionais, ou seja, ditados e provas bimestrais para verificação da quantidade de conteúdos adquiridos.

O discurso dos professores sobre os fracasso dos alunos reproduzia as explicações já conhecidas em que as dificuldades são atribuídas às características do próprio aluno e de sua família.

É interessante notar que, apesar de não terem alterado sua prática, as professoras da escola A incorporaram ao seu discurso algumas das orientações da Secretaria de Educação. Acredita-se que esta ambiguidade foi, de certa forma, produtiva para o aprofundamento da discussão, resultando positivamente, já que 50% dos professores do Ciclo Básico desta escola manifestaram a intenção de prosseguir com este tipo de trabalho. As professoras da escola B não demonstraram este interesse, talvez em razão de resistência à inovações ou ainda em função de estarem próximas da aposentadoria.

5.3.2. Acompanhamento dos Conselhos de Ciclo Básico

Conforme a legislação, do primeiro para o segundo ano de Ciclo Básico não houve reprovação. Os alunos foram classificados de acordo com as etapas que atingiram para que pudessem ser agrupados no ano seguinte. Mas os alunos que não

atingiram as oito etapas ao final do segundo ano de Ciclo Básico foram reprovados. A existência comprovada de classe intermediária, evidenciando a repetência após o primeiro ano de Ciclo Básico, não se explicitou durante a avaliação.

As professoras preferiam trabalhar com classes homogêneas, mas a coordenadora considerava mais produtivo misturar alunos que estivessem em etapas próximas. Contudo, não misturavam alunos iniciantes com os já “iniciados”.

As dúvidas em relação à avaliação de alguns alunos foram colocadas no Conselho para que os demais professores pudessem opinar. Mas a decisão final sobre a aprovação ou retenção desses alunos foi dada pelos professores de terceira série. Este fato chamou muita atenção pois os professores do Ciclo Básico haviam apontado inúmeras vezes as dificuldades de entrosamento com os da séries seguintes, em função do desconhecimento dos objetivos e parâmetros de avaliação do Ciclo Básico. Contudo, não aproveitaram essa oportunidade para expor e discutir esses parâmetros. Ao contrário, com esta atitude reforçaram as exigências de domínio de conteúdo que extrapolavam a previsão oficial para o Ciclo Básico, abrindo mão do seu direito de avaliar os alunos.

O índice de retenção ao final do Ciclo Básico nesta escola não foi diferente dos últimos anos, ficando em torno de 22%.

Na escola B, compareceram ao Conselho todos os professores de Ciclo Básico e a coordenadora. Nesta escola existia retenção camuflada do primeiro para o segundo ano do Ciclo Básico, contrariando as determinações da Secretaria. Apesar de não constar nas estatísticas da escola, as professoras do Ciclo Básico iniciante reprovaram os alunos que não alcançavam determinada lição da cartilha. Os alunos reprovados do Ciclo Básico iniciante eram agrupados, no ano seguinte, com as crianças que ingressavam no Ciclo Básico. O trabalho realizado com as crianças repetentes desconsiderava o que já havia sido aprendido. As crianças repetentes retornavam ao início da cartilha. Na organização das classes, contudo, procuravam separar os alunos

repetentes dos que vinham da pré-escola. A reprovação no primeiro ano do Ciclo Básico era justificada, pela coordenadora, devido ao pequeno número de alunos, o que impossibilitava a criação de uma nova classe. Esse dado revela a dificuldade que enfrentavam os professores para desenvolver trabalhos com os alunos que apresentavam padrões de desempenho diferenciados.

A avaliação dos alunos do Ciclo Básico em continuidade foi realizada em conjunto com as professoras e a coordenadora e precedeu o Conselho. Segundo a coordenadora, a avaliação levava em conta o trabalho de todo o ano letivo e não só as últimas provas. Os alunos que passavam para o segundo ano de Ciclo Básico eram agrupados segundo alguns critérios tais como aproveitamento e idade.

A retenção no Ciclo Básico iniciante em 1990 ficou em torno de 20%. Foi, portanto, maior do que no Ciclo Básico em continuidade, onde este índice foi de 10%. Entretanto, o que ressaltava nesta escola era o alto índice de abandono, maior até do que o índice de retenção. As justificativas para este alto índice já foram comentadas acima.

5.3.3. Contato com os pais

Foram utilizadas duas estratégias para o contato com os pais. Em primeiro lugar estabeleceu-se contato com as Associações de Pais e Mestres para que pudessem tomar conhecimento da pesquisa. Na escola A, o contato se deu através de uma professora do CB, membro da APM. Na escola B, o contato com a APM foi feito através da diretora da escola. Nessa segunda escola, a diretora dificultou muito o contato com a APM e durante a explanação da pesquisa houve mães que criticaram o Ciclo Básico, demonstrando terem uma visão deturpada do programa.

Como as duas Associações afirmaram não ter condições de reunir os pais dos alunos do Ciclo Básico, optou-se por utilizar a reunião bimestral, convocada pelos professores, para informar aos pais sobre a pesquisa e seu desenvolvimento, com a presença dos membros da APM. Os membros das duas entidades admitiram que nunca haviam sido convocados para conhecer ou acompanhar projetos pedagógicos.

Tendo em vista que a maioria dos pais de alunos possuía pouca informação sobre o programa, optamos por esclarecer os principais objetivos, antes de expor a pesquisa e o trabalho que estava sendo desenvolvido com os professores.

Na escola A, todos os professores estavam presentes. A coordenadora e a diretora não compareceram, embora esta última estivesse na escola no momento da reunião. Na escola B, estavam todos os professores, a coordenadora e a coordenadora pedagógica, representando a diretora.

Tanto na avaliação dos pesquisadores quanto na dos professores, a reunião foi bastante proveitosa para os pais. Entretanto, apesar da linguagem utilizada ser simples, repleta de exemplos e comparações, não houve uma total compreensão do programa. Em geral, as reuniões com pais eram planejadas para que estes tomassem conhecimento, muito superficial, do aproveitamento dos filhos. Como essas escolas só cumpriam algumas formalidades do programa, era impossível que os pais pudessem ter informações mais aprofundadas.

Não foi possível repetir esse tipo de reunião com os pais no segundo bimestre. A justificativa das escolas foi o curto período que teriam para as informações gerais da escola e para transmitir os resultados obtidos pelos alunos na avaliação.

Na escola A, a diretora convocou uma reunião com as professoras e a coordenadora do Ciclo Básico, praticamente na hora da reunião com os pais. A diretora solicitou que as professoras repassassem aos pais o calendário da escola, com: data

de matrícula, desistência, eleição de APM, eleição de Conselho de Escola, etc... Assim como haviam recebido, os professores repassaram as informações rapidamente aos pais, sem uma discussão à respeito do significado da APM ou explicações sobre o Conselho de Escola. Na escola B, o procedimento foi o mesmo.

Para compreender a dificuldade do envolvimento e participação dos pais nos projetos da escola é preciso considerar, em primeiro lugar, que as Associações de Pais e Mestres transformaram-se em instrumentos desgastados, subordinados à direção das escolas. Dentre suas diversas atribuições destacam-se, quase e tão somente, a de arrecadadora de fundos e prestadora de serviços. Na verdade, não tomam conhecimento das decisões mais importantes da escola, ou seja, das que se referem ao que ela tem de específico, a sua razão de existir: o processo ensino-aprendizagem.

A outra possibilidade de participação oficial dos pais seria através do Conselho de Escola. Entretanto, dado o menosprezo com que era tratado por diretores e professores, os pais não obtinham informações mínimas sobre seu funcionamento.

Assim, os pais desconheciam os processos de aprendizagem a que seus filhos estavam sendo submetidos, tanto quanto a estrutura e funcionamento da escola e da Secretaria de Educação e, conseqüentemente, os inúmeros projetos pedagógicos por elas implementados. Sem este conhecimento, estavam impossibilitados de realizar qualquer acompanhamento, controle e avaliação do desempenho da escola. Este afastamento dos pais decorria, na maioria das vezes, do comportamento da direção da escola, dos professores e funcionários que acreditavam que este grupo não deveria fazer parte da dinâmica escolar.

6) CICLO BÁSICO: da intenção à realidade

6.1. Orientações para o projeto Ciclo Básico em 1990: fluxo de informações

Antes de iniciar as atividades nas escolas, foi possível acompanhar reuniões de orientação técnica promovida pela Coordenadoria de Estudos e Normas Pedagógicas (CENP) da Secretaria de Educação. Tais reuniões visavam contribuir para a reflexão sobre a construção de uma proposta pedagógica para o Ciclo Básico e, ao mesmo tempo, desencadear uma série de ações com vistas à implementação da reformulação curricular para o ensino fundamental. As reuniões eram destinadas aos assistentes técnicos do ensino fundamental, supervisores de ensino e assistentes pedagógicos do Ciclo Básico, todos atuando nas DREs e Delegacias de Ensino. Estes técnicos, deveriam repassar as instruções recebidas aos professores de Ciclo Básico e professores-coordenadores.

Foi possível também acompanhar este desdobramento na Delegacia à qual estavam subordinadas as escolas da pesquisa. Observou-se que as informações eram oferecidas aos professores de forma incompleta ou distorcida. Por exemplo, passaram uma relação de conteúdos curriculares como se fossem parâmetros de avaliação. Omitiram o componente de Língua Portuguesa, por considerarem que nessa Delegacia os professores não trabalhavam na linha indicada pela Secretaria. Também informaram aos professores que todos seriam obrigados a adotar as propostas curriculares.

O acompanhamento das orientações desde o órgão central até a escola, permitiu questionar a validade dos seus resultados, embora não seja possível generalizar para toda a rede estadual. O órgão central da Secretaria, no caso a CENP, não fez um acompanhamento e avaliação do desdobramento de suas orientações nas Delegacias.

O tipo de trabalho desenvolvido pela Delegacia observada, a partir da orientação central, também não indicava a obtenção de resultados positivos. As informações foram passadas mecanicamente, sem nenhuma reflexão. As solicitações originadas nesta instância eram descabidas, ignorando e desconsiderando o trabalho da escola.

O comportamento da Delegacia parecia indicar que ela havia cumprido a obrigação de repassar a orientação, mas não demonstrava nenhum envolvimento ou responsabilidade sobre os resultados.

O retorno requerido tanto pela CENP como pela Delegacia não aconteceu. Os professores e os coordenadores das escolas pesquisadas ignoraram as orientações recebidas.

As informações que chegam às escolas e aos professores já passaram pelo filtro político de várias instâncias, que se revela tanto na omissão de informações como na incapacidade de repassá-las, o que não deixa de ser também um fenômeno político.

6.2. A dinâmica das escolas

A observação e a intervenção nas duas escolas permitiu elaborar algumas inferências a partir de sua dinâmica de funcionamento.

Constatou-se que o próprio modo de organização e funcionamento das escolas determinou, em parte, a adaptação ou a resistência aos projetos apresentados pela Secretaria. As duas escolas apresentaram estratégias semelhantes na implementação do Ciclo Básico e do Ciclo Básico em Jornada Única. Assim, aglutinaram as séries iniciais em ciclos, estenderam a jornada para 6 horas, instituíram as HTP's, preencheram a função de coordenador desde o início. Entretanto, os professores e a escola como um todo, não incorporaram, de fato, nenhuma das propostas supostamente implementadas.

Isto pode ser demonstrado de várias formas: desde a adaptação da terminologia utilizada pelos professores para designar as antigas séries, (Ciclo Básico Iniciante e Ciclo Básico em Continuidade), até os índices de retenção camuflados na passagem do 1º para o 2º ano do Ciclo Básico.

“A experiência tem mostrado que, em geral, os estabelecimentos de ensino e as DRE's se adaptam rapidamente a quaisquer alterações de discurso que se introduza na SEE a partir de uma nova administração, mas resistem a mudanças em suas rotinas. Ou seja, muda-se apenas o suficiente para que tudo permaneça inalterado (...). (1)

Um dos objetivos do Ciclo Básico era oferecer alternativas para contornar as dificuldades encontradas pelos professores em trabalhar com alunos que não chegavam à escola com o preparo considerado “adequado”. Apontava-se a atuação da escola como definitiva para o sucesso do aluno. As dificuldades encontradas pelos professores se demonstram inclusive pela permanência do discurso que culpa o aluno pelo fracasso. Em 1990, os professores das duas escolas pesquisadas mostravam

(1) TEIXEIRA, José B. Minas Gerais e sua Atual Política de Alfabetização. In: **Alfabetização: dilemas da prática**, p.48.

preconceitos em relação aos alunos considerados "carentes". Invariavelmente, as dificuldades e fracassos desses alunos eram atribuídos às suas condições de vida. A composição das turmas, agrupando alunos "fracos e fortes", na verdade significava separar os alunos pobres dos que tinham uma condição sócio-econômica um pouco melhor.

Dessa forma, fica claro que os professores das duas escolas não assimilaram conceitos considerados fundamentais, como por exemplo, o de levar em conta, o conhecimento prévio da criança; trabalhar sempre a partir da etapa de conhecimento em que a criança se encontra; considerar os dois anos do Ciclo Básico como um "continuum" para a aprendizagem; respeitar o ritmo do aluno.

A partir do trabalho desenvolvido foi possível observar a dificuldade dos professores em compreender que sua prática corresponde à teorias pedagógicas. Para eles, a forma como ensinam é um valor, verdadeiro e imutável. Todo o resto é "modismo". Não admitem que os métodos de conhecimento possam ser ultrapassados, especialmente os que se referem à sua prática de ensino. Isto justifica que continuem seguindo cartilhas e utilizando a cópia e o ditado como principais estratégias de ensino, mesmo quando tais atividades são desprovidas de qualquer significação para o aluno.(2)

No trabalho com as duas escolas percebemos o quanto é fundamental o envolvimento da direção para o sucesso de qualquer programa que se pretenda instituir, como resultado de decisões internas ou externas à escola.

Na escola A, o envolvimento da direção com o projeto foi sempre negativo. A preocupação era com o cumprimento de formalidades burocráticas, que iam de encontro aos objetivos do Ciclo Básico, preservando sua postura pessoal em relação à

(2) Como exemplo, apresentamos, no Anexo 2, a transcrição de um ditado realizado por uma das professoras que foram observadas em sala de aula.

alfabetização. Já na escola B, a falta de envolvimento da direção, que era explicitamente contrária ao projeto, impossibilitava o desenvolvimento de atividades inovadoras, reforçando uma postura mais tradicional de alfabetização. Nesta escola, até a criação de uma biblioteca só ocorreu graças ao empenho persistente da coordenadora do Ciclo Básico.

A participação negativa e/ou autoritária da direção ou mesmo a ausência desta, era encarada passivamente pelos professores. Consequentemente, as coordenadoras não tinham respaldo para introduzir mudanças ou para resistir aos obstáculos colocados pela direção.

A análise do projeto nas duas escolas permite afirmar que o compromisso da direção é essencial para garantir a participação e integração de todos no projeto educacional da escola.

A direção omissa concorre, o que é explicável neste contexto, para o afastamento dos pais. Ampliar a participação representaria um risco para a manutenção do quadro estabelecido.

Esta situação, todavia, poderia ser diferente. Desde 1983 as escolas estaduais de São Paulo têm instrumentos importantes para agilizar e transformar situações internas, como, por exemplo, o Conselho de Escola.

No entanto, é preciso considerar que a disponibilidade de instrumentos mais democráticos não significa uma alteração automática do comportamento e posturas pessoais.

As inúmeras críticas efetuadas ao sistema, à estrutura burocratizada da Secretaria da Educação, à falta de infra-estrutura nas escolas e também às administrações das unidades escolares, são infrutíferas. A crítica raramente se transforma em ação.

Há sempre uma postura conformista de que o Estado pode e deve resolver tudo sozinho. A falta de um projeto próprio faz com que as escolas não assumam a responsabilidade sobre o fracasso, ora atribuindo-o aos alunos, ora às várias instâncias e órgãos da Secretaria.

Embora não tenha sido possível acompanhar o planejamento inicial das escolas, através das entrevistas e do material disponível, pode-se observar que este período também se caracteriza pelo formalismo e ritualização. As escolas elaboram um planejamento padrão, onde cada professor vai sobrepondo seus planos de curso, como se fosse uma "colcha de retalhos". Os objetivos e metas das escolas são genéricos. Os diagnósticos que constam dos planos não tem nenhuma função de correção de rotas.

O exemplo da escola B é interessante. O resultado do planejamento, onde eram apresentados todos os cruzamentos verticais e horizontais de conteúdos, envolvendo todas as séries, estava exposto no quadro-mural. A preocupação em garantir os conteúdos para cada série não estava respaldada por um projeto que definisse objetivos e metas para aquela escola específica. O que cada professor desenvolvia em sala de aula era exclusivamente problema seu. A integração pretendida não estava garantida em função dos conteúdos. Faltava o substantivo, ou seja, o projeto educacional daquela unidade. Que ganhos vinham sendo observados? Quais as maiores dificuldades? Quais as mudanças necessárias? Nenhuma dessas perguntas eram respondidas pois não haviam sido formuladas.

Considerando que a escola não define seus objetivos e metas, é possível compreender a dificuldade para incorporar, adaptar ou rejeitar orientações externas, decorrentes de qualquer política administrativo-pedagógica. Isto é, faltam parâmetros que permitam avaliar a adequação de qualquer proposta pela própria unidade escolar.

Assim, a observação das duas escolas permite afirmar que o projeto Ciclo Básico apresentou-se como um elemento estranho, superposto à rotina escolar. E mais,

na medida em que não ofereceu condições para a reflexão da própria escola como totalidade consolidou-se como proposta com um fim em si mesma, facilitando a dissimulação. Todas as decisões relativas ao desenvolvimento do projeto ficaram circunscritas aos professores das séries iniciais e ao coordenador do Ciclo Básico. Desse modo, várias alternativas de trabalho adotadas, muitas vezes contrárias ao objetivo principal do projeto, não sofriam qualquer questionamento.

Isto se confirma pela análise dos Planos do Ciclo Básico das duas escolas, que nada mais são do que a mera reprodução do que foi proposto pela Secretaria.

Desta forma, acaba também por facilitar distorções que comprometem todo o trabalho proposto.

Os exemplos fornecidos pelas duas escolas são ricos. Na escola A, o conteúdo a ser ministrado foi definido pelos professores das séries posteriores, independentemente dos parâmetros para avaliação propostos para o fim do Ciclo Básico e os professores do Ciclo Básico cederam às pressões, justificando sua omissão pela falta de informação dos demais colegas. Na escola B, a pressão sobre os professores de Ciclo Básico se repetia. O Ciclo Básico não era um programa assumido pelos próprios professores das séries iniciais nem pela direção e tampouco pelo resto do corpo docente.

Uma outra estratégia, utilizada pela escola A, como justificativa para o insucesso do programa foi a da ausência de pessoal especializado. Um coordenador pedagógico, por exemplo, seria a “peça chave” para garantir o fluxo com os demais professores.

A implementação de qualquer política na área educacional precisa considerar o desafio que representa romper a rotina escolar.

É possível afirmar que a partir da observação do modo como se estrutura a rotina escolar haveria uma expectativa geral de que o aluno chegasse com certo

nível de conhecimento, o que reduziria a função do professor a de um “administrador de conhecimentos” e não a de um profissional a quem compete ensinar. O fato de conhecer as limitações impostas pelas condições de vida do aluno, não impede, por exemplo, que lhe sejam cobradas tarefas inexecutáveis.

Esta “cultura pedagógica”, na análise de Ribeiro, (3) gera o descompromisso dos professores e dos demais técnicos da escola com a aprendizagem do aluno. Um exemplo contundente do descompromisso, se traduz pelo “original” processo de avaliação, através do qual os professores de outras séries, que sequer tiveram contato com os alunos, decidem sobre a sua aprovação.

Uma inferência possível é a de que ocorre na escola um processo de “descompromisso coletivo”, uma vez que posturas individuais se impõem ao interesse coletivo sem provocar resistências. Não é a melhoria do desempenho dos alunos o que orienta as decisões nas escolas estudadas. No caso da escola que apresentava uma falsa relação de evadidos, o descompromisso se estendia à Delegacia de Ensino, responsável pela supervisão do sistema.

(3) RIBEIRO, Sérgio Costa. A Escola Brasileira do professor Raimundo. In: ESCOLA BÁSICA, São Paulo: Papyrus, 1992. (Coletânea CBE). p.25-29.

7) A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NA EDUCAÇÃO: observações finais

Para analisar a implementação da política educacional no período 1984/1990 é imprescindível retomar as linhas mais gerais dessa política.

O que o governo define, num primeiro momento, como essencial para o resgate da escola pública é a conquista da autonomia. Neste sentido afirma-se, posteriormente, que o projeto Ciclo Básico é um ponto de partida para a reorganização do ensino fundamental.

Entretanto, constatou-se que o projeto Ciclo Básico introduziu modificações apenas no que diz respeito ao funcionamento das séries iniciais. Medidas como hora de trabalho pedagógico, coordenação específica na escola e na Delegacia de ensino, aumento da jornada discente e mudança no sistema de avaliação não foram estendidas às demais séries. Portanto, ao contrário de promover a integração, propiciou a segmentação, até mesmo em momentos de trabalho reconhecidamente coletivos como a avaliação dos alunos.

Depreende-se dos documentos, que a intenção era promover, através dos ciclos, a integração ainda não alcançada entre as oito séries do ensino fundamental. A Secretaria, entretanto, não estendeu os ciclos. A continuidade ao princípio que inspirou o Ciclo Básico, entretanto, estava garantida através da proposta curricular, onde as 8 séries do ensino fundamental foram agrupadas em três blocos, o Ciclo Básico, o Ciclo Intermediário (3ª, 4ª e 5ª séries) e o Ciclo Final (6ª, 7ª e 8ª séries).

As sucessivas mudanças na direção da Secretaria apontam para uma alteração nas prioridades. O que caracteriza o período 1984/1986 é a ênfase nas macro-

políticas como: Estatuto e Valorização do Magistério, capacitação dos docentes, reforma e construção de unidades escolares, etc.

O projeto Ciclo Básico é retomado em 1988 e incrementado através da introdução da Jornada Única. Mesmo tendo-se clareza de que para o envolvimento da escola seriam necessárias medidas mais abrangentes, a Jornada Única nada mais foi do que uma intervenção restrita. Sem querer negar os avanços que ela representou, como a fixação do docente em uma mesma escola, horas para atividades e reuniões, do ponto de vista da reorganização da escola, não foi possível estender o benefício às demais séries.

O Projeto IPÊ nº7 de 1985, já destacava como necessário para a reorganização da escola, a existência de uma proposta pedagógica (1). Parecia consensual para alguns grupos da Secretaria que um projeto ambicioso que pretendesse alterar procedimentos fundamentais como a sistemática de avaliação, não poderia limitar sua intervenção às séries iniciais.

“A viabilização de uma proposta pedagógica pressupõe a organização da escola para melhor utilização dos seus recursos, visando à clientela concreta que deve atender e só será possível com a participação efetiva do conjunto dos profissionais da educação. Esta participação se constitui num processo dinâmico que não se esgota na elaboração do planejamento, mas se estende durante a execução do trabalho através da superação da prática isolada em benefício de uma ação que alie os esforços de uma proposta conjunta.

(1) PROJETO IPÊ - Projeto de capacitação de docentes através do uso de vídeos. O Projeto nº 7 destinava-se aos professores do ciclo básico.

A reorganização da escola supõe a criação de um espaço que permita, aos professores em conjunto, definirem sua atuação, discutirem o processo ensino-aprendizagem e descobrirem alternativas de atuação através da troca de experiências e conhecimentos.

A discussão periódica dos problemas pedagógicos pela escola como um todo é uma das medidas indispensáveis para assegurar a continuidade do processo, pois permite atender as particularidades da clientela, oferecendo condições para que o ensino seja retomado sempre a partir de onde o aluno parou no ano anterior. Isto não significa baixar a qualidade do ensino, mas aumentar as oportunidades para que maior número de crianças prossiga a aprendizagem formal com proveito." (2)

Esta restrição favoreceu uma identificação deste projeto com uma nova proposta de alfabetização, ainda em elaboração. A concepção da política educacional inicialmente ampla reduziu-se a uma concepção pedagógica. Tal situação permite questionar o papel da Secretaria na sua relação com as unidades escolares, no bojo da implementação de uma dada política pública.

Nas escolas estudadas não se conseguia estabelecer uma distinção entre a proposta de reformulação do ensino fundamental e a da alfabetização. Na verdade, esta identificação indica o quão distante ficou o programa da sua concepção original, onde a procura pela qualidade do ensino estava vinculada à autonomia da escola na elaboração de seu projeto pedagógico.

(2) SÃO PAULO (Estado) Secretaria da Educação. Coordenadoria de Estudos e Normas Pedagógicas. **Revendo a escola pública**. São Paulo: SE/CENP, 1985. Projeto IPÊ, 7. p.7 e 8.

A proposta de alfabetização, embora batizada como “alternativa”, estigmatizou as escolas que mantinham métodos tradicionais de alfabetização. A partir de 1985, com o início da discussão, houve uma crítica constante ao uso da cartilha, o que levou os professores a dois tipos de reação: ou passaram a desconsiderar a proposta da Secretaria, pois não tinham condições de abandonar este instrumento, ou na medida em que aceitavam este “desafio”, transformavam uma teoria “que faz uma descrição mapeadora do percurso que cada indivíduo faz de seu processo particular de aquisição da base alfabética da escrita” em metodologia de alfabetização. Consequentemente, pelos resultados apresentados à CENP, o trabalho realizado era confuso e de difícil controle. Em relação às escolas pesquisadas, constatamos que os professores se enquadravam na primeira alternativa.

Concordamos com Azanha quando afirma que “à Administração Pública do Ensino, em qualquer nível, não cabe fazer opções em matéria de concepções pedagógicas. Cabe esclarecer. Cabe orientar e até mesmo impedir, se a concepção pedagógica que se pretenda adotar possa, eventualmente, representar prejuízo à personalidade do educando ou afrontar valores sociais predominantes. Não convém, porém, que a Administração Pública desqualifique o seu papel essencialmente político fazendo opções pedagógicas. A opção construtivista pode e deve ser difundida, discutida e até mesmo defendida, mas não ser objeto de uma adesão por parte de uma Administração Pública de Ensino. ... Há questões, que devem sempre permanecer em aberto para não abafar e eliminar divergências. A orientação pedagógica do ensino está dentre essas questões. Nunca se deve estabelecê-la por decreto ou norma geral ainda que, num determinado momento, haja consenso quanto ao interesse de sua adoção.” (3)

(3) AZANHA, José Mário P. Autonomia da escola, um reexame. In: Fundação para o Desenvolvimento da Educação. **A autonomia e a qualidade do ensino na escola pública**. São Paulo: FDE, 1993, p.37-46. (Idéias, 16) p.41.

A estrutura verticalizada e burocratizada da Secretaria cria obstáculos para a comunicação com as escolas. A desarticulação entre os órgãos centrais e intermediários permite que grupos de poder definam se uma determinada política ou orientação deva ou não ser seguida. Isto se comprova através da leitura de documentos emitidos por diferentes instâncias da Secretaria, sobre o mesmo projeto, que apresentam orientações divergentes.

Esta desarticulação se reproduz na escola, propiciando o descompromisso manifesto pela formalização que sofrem os projetos, numa clara estratégia de “falsa adesão”.

Como a Secretaria, ao implementar seus projetos, parece não ter definido ou previsto todas as etapas necessárias à sua incorporação, torna-se difícil instituir processos de controle e avaliação. Ao contrário, a falta de definição de parâmetros gerais permitiu que as pressões da rede acabassem por provocar distorções, que negavam os princípios do próprio projeto.

Como exemplo podemos indicar: com a pressão exercida pelas escolas e órgãos intermediários, a Secretaria através da CENP, iniciou um processo inverso ao que estava previsto, ou seja, desencadeou uma série de normatizações, quando deveria estar oferecendo subsídios para que as escolas pudessem definir seus projetos.

Estas normatizações são características do modo como a Secretaria se relaciona com as escolas. Coerentemente, este padrão acaba sendo exigido pelas próprias escolas. Como não se trata de elaborar a proposta da Secretaria tomando como referência elementos da sua realidade, traduzidos em metas e objetivos, a explicitação das regras é condição para que se garanta “o cumprimento das exigências no nível formal” e sua incorporação “legítima”.

Uma questão não esclarecida no escopo deste trabalho, mas possível de ser aventada é a da previsão de recursos financeiros necessários para a implementação de políticas. Para que a reorganização do ensino fundamental alcançasse as metas previstas - a introdução dos ciclos - seria necessário, no mínimo, estender as HTP's para todos os professores da rede pública estadual

A decisão pela não implementação dos ciclos seguintes comprometeu, no nosso entender, a continuidade do programa de reformulação do ensino fundamental. Para que houvesse uma reorganização pedagógica por parte da escola, era preciso tempo e condições para o aprofundamento da nova proposta curricular, para definição de objetivos da escola, definição da metodologia a ser adotada e da avaliação, o que não poderia se realizar de forma fragmentada. A implementação dos ciclos intermediário e final, envolveria os professores das séries subsequentes, oferecendo condições à escola para elaborar seu projeto.

Constata-se que a descontinuidade ocorreu no âmbito da mesma administração. Esta descontinuidade não se fez a partir de um processo de avaliação sistemático que a justificasse. O procedimento usual de substituir ou interromper projetos, prática apontada como responsável pelos insucessos na área educacional, nem sempre deriva, como foi visto, de mudanças políticas mais radicais.

O que compromete, na verdade, os possíveis avanços na área, é a ausência da prática de avaliação que poderia apontar a correção de rumos ou até mesmo a desativação de propostas que venham se mostrando inadequadas.

Se o discurso sobre a autonomia esteve sempre presente nas propostas mais gerais de governo e nos projetos educacionais torna-se, entretanto, necessário qualificá-la.

O processo de construção da autonomia não pode prescindir de uma clara definição das competências tanto dos órgãos centrais quanto da própria escola.

Por outro lado, a autonomia da escola se justifica quando intrinsecamente relacionada a uma proposta de melhoria de qualidade do ensino. A autonomia deve expressar a capacidade da unidade escolar, definir seu projeto educacional visando beneficiar o conjunto de alunos a que serve.

Neste sentido, considerando o projeto ciclo básico, a Secretaria pouco contribuiu para criar as condições necessárias à autonomia. Se a proposta do ciclo básico visava o enfrentamento de um problema crônico na área educacional, a reprovação nas primeiras séries, não se interferiu para que as instâncias responsáveis pela implementação atuassem como centros de apoio. Ao contrário, a desarticulação entre os órgãos da Secretaria provocou confusão e facilitou, por vezes, adequações que negavam os objetivos principais a serem alcançados.

A ausência de um projeto de acompanhamento e avaliação por parte da SE evidencia o despreparo para assumir novo papel, participando da construção da autonomia.

Seria possível supor que escolas historicamente submetidas a padrões externos enfrentassem dificuldades e cometessem erros na condução de projetos ousados (4), no curto espaço de uma administração.

Entretanto é necessário reconhecer, quando se examinam os dados de matrícula de 1ª a 4ª série, em dois períodos (1982/1983 e 1985/1988) anterior e posterior a introdução do Ciclo Básico, que os avanços são consideráveis. Estes dados

(4) Entende-se que os projetos de deseriação e de mudança de competências representam grandes desafios, uma vez que alteram práticas arraigadas e transferem poderes.

demonstram também que se mantém as perdas entre as 5ª e 8ª séries, um indicador do prejuízo que representa para a clientela a interrupção de um projeto. (Anexo 3)

O Projeto Ciclo Básico logrou ser uma política pública que teve repercussão positiva, traduzida na maior permanência dos alunos na rede, embora não tenha alcançado plenamente seus propósitos.

Mesmo considerando a existência de consenso sobre a autonomia da escola como padrão desejável de gestão, ainda há um longo caminho a ser percorrido até que esta autonomia seja uma realidade do sistema público de ensino.

RELAÇÃO DE DOCUMENTOS DA SECRETARIA DE EDUCAÇÃO

EDUCAÇÃO DEMOCRÁTICA. Secretaria de Estado da Educação. São Paulo, n.3-11, 1983.

EDUCAÇÃO DEMOCRÁTICA. Secretaria de Estado da Educação. São Paulo, n.1-3, 1984.

EDUCAÇÃO DEMOCRÁTICA. Secretaria de Estado da Educação. São Paulo, n.2-17, 1985.

EDUCAÇÃO DEMOCRÁTICA. Secretaria de Estado da Educação. São Paulo, n.6-21, 1986.

INFORMATIVO CENP: ciclo básico. São Paulo, fev. 1984. Edição Especial.

SÃO PAULO (Estado) Secretaria da Educação. **Diagnóstico da situação da rede estadual de ensino para projeto do banco mundial jornada única.** São Paulo: SE, 1988.

_____. **Documento preliminar para estudo do regimento escolar das escolas da rede estadual do estado de São Paulo.** São Paulo: SE, 1987.

_____. **Estatuto do Magistério: lei complementar nº 444, de 27 de dezembro de 1985.** São Paulo: SE, 1986.

_____. **Programa de formação integral da criança. PROFIC.** São Paulo: SE, 1986.

_____. **PROFIC: diretrizes e ações.** São Paulo: SE, 1987.

_____. **Por uma escola democrática.** São Paulo: SE, [19--].

SÃO PAULO (Estado) Secretaria da Educação. Assessoria Técnica de Planejamento e Controle Educacional. **A implantação do ciclo básico nas escolas estaduais de São Paulo: avaliação do primeiro ano.** São Paulo: SE/ATPCE, 1985.

SÃO PAULO (Estado) Secretaria da Educação. Coordenadoria de Estudos e Normas Pedagógicas. **Apreciação crítica das ações desenvolvidas pelo grupo de ciclo básico: sugestões e/ou recomendações para a continuidade dos trabalhos na CENP, em relação ao ciclo básico.** São Paulo: SE/CENP, 1984. Mimeog.

_____. **Avaliação: um estudo preliminar.** São Paulo: SE/CENP, 1986.

_____. **Ciclo básico.** São Paulo: SE/CENP, 1987.

_____. **Ciclo básico e a reorganização do ensino de 1º grau: retomando a proposta de alfabetização.** São Paulo: SE/CENP, 1986.

_____. **Ciclo básico: orientações para elaboração do plano de trabalho do ciclo básico nas UE's do sistema de ensino oficial.** São Paulo: SE/CENP, [19--].

SÃO PAULO (Estado) Secretaria da Educação. Coordenadoria de Estudos e Normas Pedagógicas. **Ciclo básico em jornada única: uma nova concepção de trabalho pedagógico.** São Paulo: SE/CENP, [19--]. v.1.

_____. **Ciclo básico em jornada única: uma nova concepção de trabalho pedagógico.** São Paulo: SE/CENP, [19--]. v.2.

SÃO PAULO (Estado) Secretaria da Educação. Coordenadoria de Estudos e Normas Pedagógicas. **Ciclo básico: legislação e normas básicas.** São Paulo: SE/CENP, 1988.

_____. **Isto se aprende com o ciclo básico.** São Paulo: SE/CENP, 1986.

_____. **Instruções CENP para a jornada única no ciclo básico.** São Paulo: SE/CENP, 1988. Separata do Diário Oficial, São Paulo, v.98, n.99, 1 jun. 1988.

SÃO PAULO (Estado) Secretaria da Educação. Coordenadoria de Estudos e Normas Pedagógicas. **Proposta de alfabetização para o sistema de ensino do estado de São Paulo: o ciclo básico.** São Paulo: SE/CENP, [19--].

_____. **Ciclo básico: uma proposta de reformulação da escola de 1º grau.** São Paulo: SE/CENP, 1984. Projeto Ipê, 1.

_____. **A criança e o conhecimento: retomando a proposta pedagógica do ciclo básico.** São Paulo: SE/CENP, 1990. Projeto Ipê.

_____. **Fundamentos da educação e realidade brasileira: relevância social dos conteúdos do ensino.** São Paulo: SE/CENP, 1986.

_____. **A organização escolar e o ciclo básico.** São Paulo: SE/CENP, 1984. Projeto Ipê, 6.

_____. **Revendo a escola pública.** São Paulo: SE/CENP, 1985. Projeto Ipê, 7.

_____. **Superando a dicotomia administrativo-pedagógica.** São Paulo: SE/CENP, 1986.

SÃO PAULO (Estado) Secretaria da Educação. Fundação para o Desenvolvimento da Educação. **Educação: nosso desafio.** São Paulo: SE/FDE, 1987.

BIBLIOGRAFIA

- ABRANCHES, Sergio H., COIMBRA, M. A., SANTOS, Wanderley G. **Política social e combate à pobreza.** Rio de Janeiro: Zahar, 1987.
- ALMEIDA, M. H. T., SORJ, B.(Org.). **Sociedade e política no Brasil pós-64.** São Paulo: Brasiliense, 1983.
- ALVES, Maria Leila. Alfabetização e Cidadania. In: Seminário Brasileiro de Tecnologia Educacional, 18. Rio de Janeiro. **Anais.** Rio de Janeiro, ABT, 1986.
- AMBROSETTI, Neusa B. **Ciclo básico: o professor da escola pública paulista frente a uma proposta de mudança.** São Paulo: PUC/SP, 1989. Dissertação de Mestrado.
- ANDRÉ, Marli E. D. A. Questões do cotidiano na escola de 1º grau. In: FUNDAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **A didática e a escola de 1º grau.** São Paulo: FDE, 1991. p.69-81. (Idéias, 11).
- ARELARO, Lisete R.G. Ampliação do período de alfabetização nas séries iniciais : o ciclo básico em São Paulo: algumas considerações. In: FUNDAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **A educação básica no Brasil e na América Latina: repensando sua história a partir de 1930.** São Paulo: FDE, 1992. p.53-55 (Idéias, 1)
- AZANHA, José Mário P. **Educação: alguns escritos.** São Paulo: Nacional, 1987. (Atualidades Pedagógicas, 135).
- AZANHA, José Mario P. Autonomia da escola, um reexame. In: FUNDAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **A autonomia e a qualidade do ensino na escola pública.** São Paulo: FDE, 1993, p.37-46. (Idéias, 16).
- BARRETO, Elba S. S. Organização do trabalho escolar no ciclo básico na perspectiva da superação do fracasso escolar. In: FUNDAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **Toda criança é capaz de aprender?** São Paulo: FDE, 1989. p.101-107. (Idéias,6).
- BROWNE, A., WILDAVSKY, A. What should evaluation mean to implementation? In: **Implementation.** London: University of California Press, 1983.
- CARDOSO, Beatriz, TEBEROSKY, Ana. **Reflexões sobre o ensino da leitura e da escrita.** Campinas: UNICAMP/Trajatória Cultural, 1989.
- CUNHA, Luiz Antônio. **Educação, estado e democracia no Brasil.** São Paulo: Cortez - Flacso, 1991.
- DAVIS, C., ESPÓSITO, Y.L. A escola pública: um estudo sobre a aprendizagem nas séries iniciais. **Estudos em Avaliação Educacional,** São Paulo, n.5, p.29-49, jan./jun. 1992.
- DRAIBE, Sonia. **Há tendências e tendências: com que Estado do Bem Estar Social haveremos de conviver neste fim de século?** Campinas: NEPP/UNICAMP, 1989. (Cadernos de Pesquisa, 10).

- DRAIBE, Sonia. **Welfare State no Brasil: características e perspectivas**. 1988. Trabalho apresentado no XII Encontro Anual da ANPOCS. Mimeog.
- FARIA, Vilmar E., BARROS Silva, Pedro. **Transformações estruturais, políticas sociais e dinâmica demográfica: a discussão de um caso - Brasil - 1950/1980**. 1983. Mimeog.
- FARIA, Vilmar E., CASTRO, Maria Helena G. **Política social e consolidação democrática no Brasil**. Campinas: NEPP/UNICAMP, 1989. (Cadernos de Pesquisa, 11).
- FAUSTIONI DA SILVA, Zoraide I. **Ciclo básico de alfabetização nas escolas estaduais da cidade de São Paulo: um estudo de quatro escolas**. São Paulo: PUC/SP, 1989. Dissertação de Mestrado.
- FAZENDA, Ivani (Org.). **Metodologia da pesquisa educacional**. São Paulo: Cortez, 1989.
- FIGUEIREDO, A. C., FIGUEIREDO, M. **Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. Análise e Conjuntura**, Belo Horizonte, v.1, n.3, set/dez, 1986.
- IANNI, Otávio. **Estado e planejamento econômico no Brasil**. São Paulo: Civilização Brasileira, 1986.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS. **Políticas públicas e educação**. Brasília: INEP, 1987. (Encontros e Debates 1).
- KRAMER, Sonia. (Org.). **Alfabetização: dilemas da prática**. Rio de Janeiro: Dois Pontos, 1986.
- KRISCHKE, P. J. **Brasil: do milagre à abertura**. São Paulo: Cortez, 1983.
- LINZ, Juan. Regimes autoritários. In: _____. **O estado autoritário e os movimentos populares**. São Paulo: Paz e Terra, 1979. p.119-238.
- LUDKE, Menga, ANDRÉ, Marli. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: E.P.U., 1986.
- MARTINS, L. **Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- MARQUES, Waldemar. **O ensino público estadual de 1º grau na grande São Paulo: o ciclo básico em questão**. Campinas: FE/UNICAMP, 1991. Dissertação de Mestrado. .
- MEDINA, Ana Maria V. A. **Organização pública e implementação de novas metodologias : o projeto alfa em Minas Gerais. Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n.65, 1988.
- MELLO, G. M. **Autonomia da escola: possibilidades, limites e condições**. In: _____. **Qualidade, eficiência e equidade na educação básica**. Brasília: 1992. p.175-206. (IPEA, 136).
- _____. (Coord.) **Educação e transição democrática**. São Paulo: Cortez/Autores Associados, 1985. (Polêmicas do Nosso Tempo, 16).
- MELLO, G. M. **Políticas públicas de educação**. São Paulo: Instituto de Estudos Avançados/ USP, 1991. (Educação para Cidadania, 1).
- MOURA, A. S. (Org.) **O estado e as políticas públicas na transição democrática**. São Paulo: Vértice, 1989.
- NÉBIAS, Cleide Marly. **O ciclo básico e a democratização do ensino: do discurso proclamado às representações**. São Paulo: ECA/USP, 1990. Tese de Doutorado.

NÚCLEO DE ESTUDOS EM POLÍTICAS PÚBLICAS. Padrão de intervenção social do governo do estado de São Paulo 1983/1986. Campinas: NEPP/UNICAMP, 1987.

_____. **Avaliação da implementação da jornada única no estado de São Paulo.** Campinas: NEPP/UNICAMP, 1989.

NICOLACI-DA-COSTA, Ana Maria. Sujeito e cotidiano. Rio de Janeiro: Campus, 1987.

O'DONNELL, G., SCHMITTER, P.C. Transições do regime autoritário: primeiras conclusões. São Paulo: Vértice, 1988.

OFFE, Claus. Problemas estruturais do estado capitalista. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1986.

PALMA FILHO, João C. Educação pública: tendências e desafios. São Paulo: CERED, 1990.

PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO (PMDB). A política educacional do estado de São Paulo. São Paulo: 1982. Mimeog.

PATTO, Maria Helena S. A produção do fracasso escolar. São Paulo: T.A. Queiroz, 1990.

PEDROSO, Leda A. Democracia, política e administração educacional: a proposta Montoro (1978-1984). Campinas: UNICAMP/Fac. de Educação, 1991. Dissertação de Mestrado.

PENIN, S. Cotidiano e escola: a obra em construção. São Paulo: Cortez, 1989.

PIMENTA, Selma G. A construção do projeto pedagógico na escola de 1º grau. In: FUNDAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **A construção do projeto de ensino e a avaliação.** São Paulo: FDE, 1992, p.17-24. (Idéias, 8).

REIS, Fábio W. Política e políticas: a ciência política e o estudo de políticas públicas. Cadernos do Departamento de Ciência Política. FFCH/UFMG. Belo Horizonte: n.4, 1977. p.167-186.

REIS, F. W., O'DONNELL G. A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas. São Paulo: Vértice, 1988.

SILVA, R. N., DAVIS, C. É proibido repetir. São Paulo: 1993. Mimeog.

STEPAN, Alfred. Os militares: da abertura à nova república. São Paulo: Paz e Terra, 1985.

THIOLLENT, Michel. Metodologia da pesquisa-ação. São Paulo: Cortez/Autores Associados, 1988.

WARDE, Mirian J. Considerações sobre a autonomia da escola. In: FUNDAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **O diretor articulador do projeto da escola.** São Paulo: FDE, 1992, p.83-96. (Idéias, 15).

ANEXO I

INSTRUMENTO 1 - CARACTERIZAÇÃO DA ESCOLA

NOME DA ESCOLA:

ENDEREÇO:

1. Número de alunos e classes:

1988 - 1º GRAU								
SÉRIES	CB1	CB2	3ª	4ª	5ª	6ª	7ª	8ª
Nº ALUNOS								
Nº CLASSES								

CLASSE ESPECIAL - Nº DE ALUNOS:

- Nº DE CLASSES:

2º GRAU

- Nº DE ALUNOS:

- Nº DE CLASSES:

1989 - 1º GRAU								
SÉRIES	CB1	CB2	3ª	4ª	5ª	6ª	7ª	8ª
Nº ALUNOS								
Nº CLASSES								

CLASSE ESPECIAL - Nº DE ALUNOS:

- Nº DE CLASSES:

2º GRAU

- Nº DE ALUNOS:

- Nº DE CLASSES:

1990 - 1º GRAU								
SÉRIES	CB1	CB2	3ª	4ª	5ª	6ª	7ª	8ª
Nº ALUNOS								
Nº CLASSES								

CLASSE ESPECIAL - Nº DE ALUNOS:

 - Nº DE CLASSES:

2º GRAU

 - Nº DE ALUNOS:

 - Nº DE CLASSES:

2. Número de turmas em 1990: _____

3. Horário de funcionamento 1990:

SÉRIES	HORÁRIO	Nº DE CLASSES
CB 1	_____ às _____	_____
	_____ às _____	_____
	_____ às _____	_____
	_____ às _____	_____
CB 2	_____ às _____	_____
	_____ às _____	_____
	_____ às _____	_____
	_____ às _____	_____
3ª e 4ª	_____ às _____	_____
	_____ às _____	_____
	_____ às _____	_____
	_____ às _____	_____
5ª a 8ª	_____ às _____	_____
	_____ às _____	_____
	_____ às _____	_____
	_____ às _____	_____
2º Grau	_____ às _____	_____
	_____ às _____	_____
	_____ às _____	_____
	_____ às _____	_____

4. Número de funcionários 1990:

FUNÇÕES	NÚMERO
Inspetor	_____
Merendeira	_____
Servente	_____
Secretário	_____
Escriturário	_____
Professores do Ciclo Básico	_____
Professores de Educ. Física (CB)	_____
Professores de Ed. Artística (CB)	_____
Professores de 3as e 4as séries	_____
Professores de 5ª à 8ª série	_____
Professores do 2º Grau	_____
Professores de Educação Especial	_____
Assistente de Direção	_____
Outros	_____

5. Dependência e equipamentos da escola:

A) DEPENDÊNCIAS	NÚMERO
Sala de aula	_____
Salas de Educ. Artística	_____
Auditório	_____
Cantina	_____
Quadra coberta	_____
Quadra descoberta	_____
Gabinete dentário	_____
Cozinha	_____
Despensa	_____
Diretoria	_____
Sala Assistente de Diretor	_____
Sala de professores	_____
Secretaria	_____
Sala Coordenação de Ciclo Básico	_____
Pátio coberto	_____
Pátio descoberto	_____
Zeladoria	_____
Refeitório	_____
Biblioteca	_____
Laboratório	_____
Sanitário - Alunos - Masculino	_____
Feminino	_____
Sanitários - Funcionários - Masculino	_____
Feminino	_____

B) EQUIPAMENTOS

NÚMERO

Toca-disco	_____
Projeto	_____
Gravador	_____
Retro-projeto	_____
Televisão	_____
Videocassete	_____

6. Número de alunos: matrícula inicial, evasão, retenção e promoção:

CICLO BÁSICO INICIANTE (CB 1)

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
MATRÍCULA INICIAL							
AFASTADOS							
POR TRANSFERÊNCIA							
POR ABANDONO							
RETIDOS							
POR FREQUÊNCIA							
POR AVALIAÇÃO							
PROMOVIDOS							

CICLO BÁSICO CONTINUIDADE (CB 2)

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
MATRÍCULA INICIAL							
AFASTADOS							
POR TRANSFERÊNCIA							
POR ABANDONO							
RETIDOS							
POR FREQUÊNCIA							
POR AVALIAÇÃO							
PROMOVIDOS							

3ª SÉRIE

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
MATRÍCULA INICIAL							
AFASTADOS							
POR TRANSFERÊNCIA							
POR ABANDONO							
RETIDOS							
POR FREQUÊNCIA							
POR AVALIAÇÃO							
PROMOVIDOS							

4ª SÉRIE

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
MATRÍCULA INICIAL							
AFASTADOS							
POR TRANSFERÊNCIA							
POR ABANDONO							
RETIDOS							
POR FREQUÊNCIA							
POR AVALIAÇÃO							
PROMOVIDOS							

7. Há quanto tempo o diretor trabalha na rede estadual?

8. Há quanto tempo é diretor desta escola?

9. Qual o nível sócio-econômico da clientela da escola?

10. Quantos professores-coordenadores já atuaram na escola?

Como foram selecionados?

Qual a situação funcional destes profissionais?

Há quanto tempo lecionam na escola?

11. Existiu e/ou ainda existe dificuldade para atribuição de aula de Educação Física e Artística no Ciclo Básico?

12. Qual o número de professores de Ciclo Básico na escola? Qual a situação funcional destes profissionais?

13. Quais os critérios utilizados para distribuição das classes do Ciclo Básico por turnos?

14. Como a escola se organizou para implantar a Jornada Única no Ciclo Básico? (salas, professores, merenda, espaço físico, material didático, treinamentos, etc. ...)

15. A) Anexar o Plano de trabalho do Ciclo Básico.

B) Anexar os Planos dos professores de Ciclo Básico para 1990.

INSTRUMENTO 2 - ROTEIRO DE ENTREVISTA COM O PROFESSOR - COORDENADOR DO CICLO BÁSICO

1. Há quanto tempo trabalha na rede estadual?
2. Há quanto tempo é professor nesta escola?
3. Qual a sua situação funcional?
4. Qual a série que leciona?
Quanto tempo lecionou nas duas primeiras séries do 1º grau?
5. Há quanto tempo é professor-coordenador?
6. Como foi a implantação da Jornada Única para o Ciclo Básico na sua escola?
Quais as dificuldades?
E agora?
 - material didático
 - merenda
 - espaço
 - apoio didático
7. Na sua opinião, quais são as funções do professor-coordenador?
8. Você recebeu algum tipo de treinamento para exercer esta função?
9. Que tipo de trabalho você desenvolveu com os professores de Ciclo Básico?
10. Como tem sido seu relacionamento com estes professores e quais as principais dificuldades?
11. Você participa na escolha do material didático e na elaboração dos Planos de trabalho?
Você considera satisfatório o material didático utilizado pelos professores do Ciclo Básico? (saber se usam cartilha e qual).
12. Como vocês chegaram, na sua escola, à elaboração do Plano do Ciclo Básico? Foram utilizadas as horas de trabalho pedagógico?

13. Os professores I têm recebido algum tipo de treinamento por parte da Secretaria ou Delegacia de Ensino?
14. O professor tem conseguido adequar seu Plano à nova Jornada de trabalho com os alunos?
15. Como tem sido cumprido o horário das Horas de Trabalho Pedagógico?
Quais as atividades desenvolvidas? Que tipo de material é trabalhado?
16. Em que aspectos do seu trabalho você necessita de uma orientação mais sistemática?
17. Qual o envolvimento do diretor com o Ciclo Básico e a Jornada Única?
Você tem apoio do diretor?
De que tipo?
18. O supervisor tem desenvolvido um trabalho integrado ao do coordenador?
19. Qual a participação dos professores III em atividades do Ciclo Básico em Jornada Único (reuniões, cursos, avaliações, etc.)?
Há um trabalho integrado?
20. As atividades desenvolvidas pelos professores III têm se mostrado compatíveis com a faixa etária dos alunos? Estas atividades têm influenciado no desenvolvimento dos alunos?
21. Você considera necessário que as atividades de Educação Física e Artística sejam ministradas por professores III?
22. Os professores de 3ª e 4ª séries participam de reuniões com os professores do Ciclo Básico?
23. Vocês têm utilizado os recursos disponíveis na Delegacia de Ensino, tais como as oficinas pedagógicas, cursos, treinamentos, etc.?
24. Qual foi o critério para organização das classes de Ciclo Básico iniciante e em continuidade? Existe remanejamento no início e ao longo do ano?

25. Como é realizada a avaliação dos alunos?

Você participa da elaboração de critérios para a avaliação dos alunos?

Os professores utilizam as fichas descritivas?

Se não, que instrumentos que utilizam? Quem elabora?

O processo de avaliação foi modificado com a Jornada Única?

Os professores sentem dificuldade no preenchimento das fichas? De que tipo?

26. A extensão da jornada tem resultado, na sua opinião, em um maior rendimento dos alunos?

27. Quais são as maiores dificuldades no trabalho com o Ciclo Básico?

28. Quais seriam, na sua opinião, as principais medidas a serem tomadas para melhorar a qualidade do ensino? Por quê?

INSTRUMENTO 3 - ROTEIRO DE ENTREVISTA COM O PROFESSOR I

1. Há quantos anos você é professor?
2. Há quanto tempo leciona nas primeiras séries?
3. Há quanto tempo está nesta escola?
4. Qual a sua situação funcional?
5. Você teve oportunidade de ler os documentos referentes ao Ciclo Básico?
Quais?
6. Você tem participado de treinamentos?
Quais? (IPÊ, nas Delegacias, etc.)
7. Como esses treinamentos têm interferido na sua prática de sala de aula?
8. Com que tipo de material didático você trabalha?
Você considera satisfatório?
9. Sua escola recebe material didático? De que tipo?
10. Quais as mudanças ocasionadas no funcionamento de sua escola com a implementação do programa Jornada Única?
11. A jornada do aluno, na sua escola, é de 6 horas diárias?
12. Com a implantação do programa Jornada Única de trabalho docente e discente, o que mudou na sua atividade em sala de aula?
13. Essa maior convivência do aluno e do professor na sala de aula, na sua escola, está levando a um maior rendimento dos alunos? De que tipo? Por quê?
14. Qual é sua opinião sobre a existência do horário semanal de trabalho pedagógico?
15. Quantas horas semanais de trabalho pedagógico você realiza na sua escola? Como são distribuídas?

16. O que você faz no horário de trabalho pedagógico?

Especifique as atividades, destacando o tempo que gasta em cada uma delas.

17. Quanto tempo do horário semanal de trabalho pedagógico é utilizado para reuniões do professor I com o professor-coordenador?

18. Você considera estar recebendo nesse horário de trabalho pedagógico, elementos no sentido de favorecer sua capacitação e atualização profissional?

19. Esse horário de trabalho pedagógico está criando condições para a integração de todos os profissionais da escola?

20. Em que aspectos do seu trabalho você necessita de uma orientação mais sistemática?

21. Como vocês chegaram, na sua escola, à elaboração do Plano do Ciclo Básico

Foram utilizadas, para esse trabalho, as horas semanais do tempo de trabalho pedagógico?

22. Você tem utilizado os recursos disponíveis na Delegacia de Ensino, tais como: oficinas pedagógicas, cursos, treinamentos, etc.?

23. Existe remanejamento no início e ao longo do ano?

24. Se a sua escola não utiliza o remanejamento, como trabalha as diferenças?

25. A produção das crianças é facilitada ou dificultada tendo em vista os diferentes ritmos de aprendizagem?

26. Como você trabalha os componentes de Ciências e Estudos Sociais?

27. Qual a participação do professor III em atividades do Ciclo Básico?

28. As atividades desenvolvidas pelo professor III têm se mostrado compatíveis com a faixa etária dos alunos?

29. Essas atividades têm influenciado no desenvolvimento dos alunos?
Como?

30. Você considera necessário que as atividades de Educação Física e Artística sejam ministradas pelo professor III?
31. Como é realizada a avaliação dos alunos?
- Você utiliza as fichas descritivas?
- Se não, quais os instrumentos utilizados?
- São elaborados só por você, ou pelo grupo de professores e professor-coordenador?
32. Você sente alguma dificuldade na utilização da ficha descritiva?
- Qual? Por quê?
33. O processo de avaliação foi modificado com a introdução da Jornada Única para o Ciclo Básico?
34. Quais seriam, na sua opinião, as principais medidas a serem tomadas para melhorar a qualidade de ensino? Por quê?

INSTRUMENTO 4 - VIDA PROFISSIONAL DO PROFESSOR DE CICLO BÁSICO INICIANTE

EEPG: _____

NOME: _____

FORMAÇÃO:

☐

2º GRAU

☐

2º GRAU MAGISTÉRIO

ESPECIALIZAÇÃO

☐

1ª e 2ª séries

☐

3ª e 4ª séries

☐

Pré-escola

NOME DA ESCOLA: _____

ANO DE INÍCIO: _____

ANO DE TÉRMINO: _____

☐

PEDAGOGIA

COMPLEMENTAÇÃO

☐

Administração Escolar

☐

Magistério 1º Grau

☐

Magistério 2º Grau

☐

Supervisão Escolar

☐

Orientação Educacional

NOME DA FACULDADE: _____

ANO DE INÍCIO: _____

ANO DE TÉRMINO: _____

☐ OUTRO CURSO SUPERIOR

QUAL: _____

NOME DA FACULDADE: _____

ANO DE INÍCIO: _____

ANO DE TÉRMINO: _____

VIDA PROFISSIONAL:

1. Há quanto tempo leciona?
2. Há quantos anos leciona nas duas primeiras séries do 1º grau?
3. Lecionou em outras séries? Quais? Por quanto tempo?
4. Há quanto tempo leciona na rede estadual?
5. Trabalha na rede municipal ou particular? Há quanto tempo? Lecionando em que séries?
6. Qual a sua situação funcional na rede estadual? (efetiva, ACT, etc..)
7. Você estava lecionando nas duas primeiras séries quando foi implantado o Ciclo Básico em 1984?

☐ SIM ☐ NÃO

8. Desde então você vem dando aula no Ciclo Básico?

☐ SIM ☐ NÃO

9. Se você respondeu não à pergunta anterior informe por quanto tempo parou de lecionar no Ciclo Básico e por quê?

10. Você acompanha uma mesma classe durante os dois anos do Ciclo Básico?

☐ SIM ☐ NÃO

Por quê? _____

ORIENTAÇÃO EM SERVIÇO

1. Desde a implantação do Ciclo Básico em 1984 de quantos treinamentos, cursos ou orientações técnicas participou? (se não lembrar o nome do curso, indique somente o ano e o órgão que promoveu: DE/DRE/UNIVERSIDADES/etc..)

CURSO	ANO	ÓRGÃO PROMOTOR
1. _____	_____	_____
2. _____	_____	_____
3. _____	_____	_____
4. _____	_____	_____
5. _____	_____	_____
6. _____	_____	_____
7. _____	_____	_____
8. _____	_____	_____
9. _____	_____	_____
10. _____	_____	_____

2. Quais destes cursos ou treinamentos tratavam especificamente das questões de alfabetização? (indique o número)

ROTEIRO PARA OBSERVAÇÃO EM SALA DE AULA.

PLANEJAMENTO

- . Domina alguma metodologia de alfabetização. Qual?
- . Usa cartilha? Qual? Como utiliza a cartilha?
- . Elaboram planejamento mensal, bimestral, diário?
- . O trabalho planejado, as atividades propostas, seguem as orientações da S.E. para o Ciclo Básico?
- . Quais são as atividades propostas? (exemplificar, considerando todos os componentes desenvolvidos).
- . Tem planejamento para todos os componentes?
- . Houve uma revisão/modificação dos conteúdos programáticos a serem transmitidos?

TRABALHO DESENVOLVIDO EM SALA DE AULA

- . Os professores seguem um estilo tradicional (ditado, cópia, dever de casa, exercícios mimeografados) ou fogem deste modelo e utilizam outros recursos (leitura, contar história, dramatizar, jogos, textos, etc.) ou ainda, mesclam estas atividades.
- . Já adotavam estes procedimentos antes do Ciclo Básico ou Ciclo Básico em Jornada Única?
- . Como trabalham as orientações que recebem à respeito do Ciclo Básico? (distinguir as informações diretas, tipo IPÊ, das mediadas pela DE).
- . Como trabalham o conteúdo, seqüência e organização do trabalho? Qual a preocupação com estes itens?
- . Nas atividades desenvolvidas é possível notar que os professores tem os objetivos claros e, portanto, o desenvolvimento das atividades pode ser controlado e a seqüência garantida?

- . Como são trabalhadas as manifestações, experiências e conhecimentos dos alunos? Considerar também o trabalho com os repetentes.
- . Como trabalham com os alunos em ritmos diferentes?
- . O que é possível dizer à respeito do que vinha sendo feito antes de iniciar a observação em classe (através dos cadernos, diário do professor, etc..)
- . O tempo na sala de aula:
 - como usam o tempo
 - como é distribuído
 - a disciplina toma um tempo significativo
 - como distribuem os componentes curriculares
- . Os alunos compreendem as atividades propostas ou cumprem um ritual que não faz muito sentido? Como são passadas as instruções para o desenvolvimento das atividades?
- . Como as intervenções externas (direção, coordenação e supervisão) refletem em sala de aula?

RELACIONAMENTO

- . Os professores tem o domínio da classe? Qual a forma que estabelecem estas relações com os alunos?
 - relações professor/aluno
 - relações aluno/aluno
- . A dinâmica disciplinar está preocupada em manter a ordem/regras de comportamento somente ou visa organizar o trabalho e viabilizar a aprendizagem?

AVALIAÇÃO

- . Como compreenderam e trabalham as questões da continuidade e da retenção?
- . Como trabalham com os erros dos alunos?
- . Quais os critérios utilizados para considerar seus alunos alfabetizados?
Quais as estratégias que utilizam para avaliar o aproveitamento?

ANEXO II

DITADO REALIZADO POR PROFESSORA DO CICLO BÁSICO INICIANTE DA ESCOLA A.

O ditado era:

Celeste gosta de salada de alface e chicória.

Gustavo subiu na escada e caiu no chão.

O asno é um animal pequeno.

Estela tem um vestido vermelho escuro.

Foi ditado pela professora da seguinte forma:

- Escrevam Ditado. Deixar parágrafo, 2 dedinhos, letra maiúscula. Celeste (ce da cebola, es, do asno, espuma) gosta de salada de (o de é sozinho) alface (vão até o final da linha, se não der, vão para a outra linha no cantinho) e chicória (vocês lembram da família da chave? então escrevam chicória). Ponto, quem quiser pular linha, parágrafo, 2 dedinhos. Gustavo (esse gu é maiúsculo, vocês lembram desse gu da família do gato?) subiu na escada e caiu no chão (como começa essa palavra? é da família da chave). Parágrafo, letra maiúscula. O asno (da família do asno) é um (como se escreve o um? o u é da unha e o m é do macaco) animal (o al tem na lição do alface) pequeno (o pe é da família da panela e o que do leque e o no é do nabo. Agora, outra frase, parágrafo, letra maiúscula. Estela é nome de gente, letra maiúscula, não tem acento) tem um (t do tatu e m no final) vestido (t do tatu, tapete) vermelho (olha bem, é o er da argola, esse lho de que família é? é da abelha) escuro. Ponto final.

ANEXO III

ESTADO DE SÃO PAULO
FLUXO DA MATRÍCULA INICIAL DO ENSINO DE 1º GRAU
REDE ESTADUAL
1978 - 1991

1ª SÉRIE			4ª SÉRIE			8ª SÉRIE		
ANO	MATRÍCULA	%	ANO	MATRÍCULA	%	ANO	MATRÍCULA	%
1978	717.816	100	1981	403.948	56,27	1985	231.698	32,28
1979	739.671	100	1982	418.186	55,73	1986	235.465	31,83
1980	754.253	100	1983	421.128	55,83	1987	228.425	30,28
1981	784.487	100	1984	439.444	56,02	1988	242.214	30,88
1982	795.581	100	1985	452.675	56,90	1989	265.062	33,32
1983	811.879	100	1986	471.934	58,13	1990	280.044	34,49
1984	843.386	100	1987	494.241	58,60	1991	311.869	36,98
1985	633.707	100	1988	512.258	80,84			
1986	642.072	100	1989	543.846	84,70			
1987	644.036	100	1990	578.457	89,82			
1988	676.116	100	1991	620.685	91,80			
1989	683.858	100						
1990	688.529	100						
1991	649.478	100						

FONTE: SE/ATPCE/CIE